

NOTAS DE OPINIÓN

Nº1, JUNIO 2010

Déficit de Vitamina "I". Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública)

Mario Waissbluth¹

La solución más barata y socialmente más atractiva en la salud pública es prevenir antes que curar. El símil es enteramente aplicable aquí. Prevenir significa administrar Vitamina "I" durante la gestación o el parto.

1. Resumen.

Describiré uno de los problemas más graves del Estado chileno, y por cierto, de otros países del mundo: el superávit de políticas públicas y el déficit en su implementación (o déficit de Vitamina "I"). En otras palabras, se diseñan leyes, presupuestos, inversiones o programas públicos con una razonable o loable intención - es raro encontrar proyectos "malignos" - pero que, desde el momento de su gestación, parto o posterior desarrollo, no contemplan las mínimas consideraciones por la factibilidad de su implementación. Esto acarrea dosis monumentales de atrasos, despilfarros, poca agregación de valor público, molestias ciudadanas, e incluso daños políticos de gran magnitud a los gobiernos de turno.

Proveeré algunos ejemplos emblemáticos de este problema, aunque es necesario precisar que la epidemia es masiva. Son más bien escasos los ejemplos a destacar en que una política fue bien diseñada, legislada, e implementada de manera expedita y eficaz, lo que en jerga de procesos se llamaría "seamlessly", es decir, sin costuras, fluidamente y sin tropiezos.

A continuación, expondré lo que parecerían ser los orígenes estructurales del problema, basándome esencialmente en consideraciones de economía política, para posteriormente sugerir algunas soluciones, tanto preventivas como curativas.

¹ Mario Waissbluth, PhD. en Ingeniería, Universidad de Wisconsin; es Director Académico del Centro de Sistemas Públicos y profesor adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial (DII), Universidad de Chile; e-mail: mariow@dii.uchile.cl.

2. Ejemplos emblemáticos.

La madre de todos los ejemplos de Chile en las últimas décadas es, por cierto, el Transantiago. Si se contempla la idea en sus orígenes, era perfectamente loable: agilizar el transporte, descontaminar la ciudad, aprovechar óptimamente la subutilizada infraestructura del Metro. Culminó en una catástrofe social y financiera. Posiblemente, al final del camino Santiago termine contando con un sistema más sensato y eficiente que el engendro que existía anteriormente, pero fácilmente tomará una década - desde el primer viaje en bus - para estabilizar la situación desde un punto de vista técnico, financiero y político.

¿Qué pasó, en su esencia? Me limitaré a reproducir la transcripción de mi testimonio, extractada del acta de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, a la que fui invitado por haber tenido ocasión de conocer el sistema como consultor, en sus albores, dos años antes de su inauguración:

“Aunque nuestro contrato fue para una cosa muy concreta y acotada, y es lo que hicimos, ello no impidió que me formara una opinión de apreciación general. Nosotros no hicimos, ni yo hice, algún estudio sobre el Transantiago; simplemente me formé apreciaciones, que en cierto sentido son de sentido común, sobre el modelo del plan, el cual se nos explicó a grandes rasgos para que pudiéramos entender en qué contexto haríamos el cálculo financiero del costo de transporte del Metro dentro del sistema Transantiago, objetivo de nuestro contrato.

Mi conclusión personal, en ese momento - (y así lo hice saber a mis contratantes) - fue que constituía un proyecto de alto riesgo y que era imposible iniciarlo en mayo de 2005, como se planteaba. Saqué esa conclusión, en primer lugar, por la complejidad del plan. Creo y sostengo hasta hoy que debe ser el proyecto más complejo en la historia de nuestro país. Quizás la construcción de una central nuclear tenga más partes y piezas, pero éstas no toman decisiones; simplemente uno va y las instala. En cambio aquí había un conjunto de actores tremendamente dispersos que tomaban decisiones, y hay teorías respecto de este tipo de sistemas complejos que indican que pueden pasar cosas impredecibles.

En segundo lugar, me parecía difícil simular la demanda sobre el sistema en base a los flujos de tráfico, porque no era un cambio tendencial en el modelo de transporte de Santiago, sino más bien se trataba de cambiarlo todo. Entonces, pretender simular en base a una encuesta de origen y destino anterior, hecha bajo otras circunstancias, de puro sentido común nos parecía complejo.

En tercer lugar, y yo diría que esto es lo más importante como reflexión sobre el Transantiago y, si ustedes me lo permiten, como una reflexión más general sobre el Estado de Chile, no veíamos una institucionalidad capaz de gerenciar ese proyecto adecuadamente.

Este ha sido un rasgo bastante común en las políticas públicas de Chile, es decir, diseñar una política que, por cierto, nos parecía razonable: cambiar el vetusto sistema de transportes de Santiago. Pero, solemos diseñar políticas públicas y asignar financiamiento, aunque se dedica escasísima preocupación respecto de qué instituciones deben desarrollar una determinada política.

Este proyecto habría necesitado lo que en la jerga se llama “una oficina de proyectos” de una envergadura “world class”, con gerentes de un nivel que, probablemente, haya pocos en el mundo, para armar toda esta cuestión. Y ése no es el rol de un ministro. Los ministros no son gerentes; no deben serlo; no tienen por qué serlo.

Esta materia tendría que verse en una oficina de proyectos. Y no la veíamos en ese momento; veíamos que no podía operar dentro de una estructura ministerial, porque las estructuras ministeriales son rígidas y lentas. Y esto debía tener un grado de agilidad. No veía cómo podía operar de esa manera; y que, a partir de ahí, iba a ser difícil controlar el resto de los riesgos con la agilidad y pertinencia suficientes.

Además, se me formaron temores respecto de que la infraestructura vial pudiera estar lista en mayo del 2005, dados todos los procesos de construcción de obras públicas en Chile, que dependen en mayor medida de la DIPRES y de la Contraloría que de lo que puedan hacer los ministerios sectoriales.

Nos imaginamos otro riesgo de que, si bien el planteamiento del momento era que el promedio de los ciudadanos de Santiago iban a ser beneficiados con un transporte más expedito, más barato y más cómodo, ése era un promedio; que iba a haber un porcentaje significativo, que no teníamos manera de estimar, de los que estaban en los extremos de la curva de distribución, que podrían ser quince, veinte o treinta por ciento, que ciertamente iban a tomar más tiempo de transporte que antes; que iba a haber más apretones; que iba a haber más trasbordos, y que iba a haber por tanto un porcentaje significativo de la población bastante enojada. Ése es un costo de los cambios. En medio de un sistema tan complejo como éste, creímos que esto podría producir inestabilidades.

Por último, el temor de lo que llamamos riesgo sistema es que, cuando todo tiene que comenzar simultáneamente, tienen que estar listos en un día un montón de cosas; y esto sin una oficina de proyectos con una carta GANTT, como la que mencioné, robusta, con poderes, que puede decir: “Me construye los paraderos sí o sí”, que tenga los grados de libertad necesarios, y que no dependa de una multiplicidad de oficinas de Gobierno para tomar esas acciones. Existía el riesgo sistémico, en los inicios del proyecto, de que no todo convergiera el día X, a la hora X, como para que estuviera todo en su lugar para partir. Esto, combinado con los factores anteriores, podría producir una situación complicada.

Hasta aquí ese caso, y sobran los comentarios. A continuación, otro ejemplo: la política de pago de subvención escolar per cápita, que es proporcional a la tasa de asistencia de los alumnos a la escuela. No me pronunciaré aquí sobre la pertinencia de la política, que en este caso es bastante más cuestionable. Pero aceptemos por un momento que ésta era correcta. Cuando ella se legisló, no hubo ni en el poder ejecutivo ni legislativo la menor consideración por la factibilidad de fiscalizar efectivamente cual es la tasa de asistencia real de 3.5 millones de escolares repartidos en 11.000 establecimientos.

Esto condujo a todo tipo de falseamientos de información en contra del fisco, e incluso a situaciones dañinas para muchas escuelas. Cuando un fiscalizador visita la escuela un día de invierno, con una epidemia de gripe que generó un ausentismo de 50%, esa escuela queda condenada a recibir una subvención reducida por un largo tiempo, hasta la próxima visita que puede ocurrir dos años más tarde.

En el extremo, el caos que se generó en los pagos de subvenciones condujo a una casi inédita acusación constitucional, con la consecuente caída de la Ministra de Educación de turno. Por cierto, la ley le asignó la responsabilidad de esta fiscalización a las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, entidades que están a cargo de personas de confianza política, y no necesariamente con la capacidad técnica como para manejar un sistema de millones y millones de transacciones anuales en flujos de información y dinero.

Continuemos con el mundo de las subvenciones escolares. Posiblemente una de las políticas más certeras para corregir las graves inequidades del sistema educativo chileno ha sido la subvención escolar preferencial, la “ley SEP”, que le da montos de subvención más elevados a aquellas escuelas que cuentan con un mayor porcentaje de alumnos vulnerables. Mejor, imposible. Sin embargo, una somera revisión a los ítems en que se puede gastar esta subvención, y a los mecanismos burocráticos que deben sufrir las escuelas para recibirla, hacen pensar que esta ley estuvo “diseñada por el enemigo”. Aunque su impacto todavía no se ha evaluado, el sentido común indica que este no será significativo.

Podríamos seguir con numerosos ejemplos de políticas bien inspiradas y mal implementadas, o peor aún, mal pensadas desde su inicio en materia de su implementación, con carencia de Vitamina “I”: los hospitales autogestionados, la creación de los gobiernos regionales - verdaderos “embutidos de ángel y bestia” según la antipoesía de Nicanor Parra -, la transferencia de responsabilidades a los municipios en la ejecución del sistema de protección social sin construir previamente una capacidad para gestionarlo, la irresponsable manera en que se le transfirió a los municipios la responsabilidad por la educación, etc.

Los ejemplos sobran. Sin embargo, sería absurdo y pretencioso decir que el problema estriba simplemente en que el país ha tenido irresponsables en los cargos de poder en el ejecutivo y el legislativo, o que “hay que poner más ingenieros en cargos políticos”. Son personas generalmente inteligentes y preparadas, inmersas en un sistema con vicios

estructurales. Lo que intentaremos a continuación es una explicación respecto a estos defectos estructurales.

Por cierto, a estas alturas más de algún lector de la Coalición “A”, o “B” procurará sacar una ventaja política diciendo que la culpa en aquel caso fue de Fulanito, o de Zutano, o del partido X. Ojala fuera tan simple. Presuponer que la solución es que “vamos a poner mejores y más preparadas personas” para resolver el problema, ignorando las causas estructurales, sería simplista y ramplón. Por cierto, como veremos al final, siempre hay que tratar de poner a los mejores en el poder ejecutivo y el legislativo, pero ese no es el punto central de este texto.

3. Los orígenes estructurales del problema.

Comenzaremos echando por tierra la creencia simplista y lineal de que el proceso de definición de una nueva ley o programa público sigue un proceso ordenado y expedito, del tipo: detección y definición del problema -> análisis y comparación de alternativas de solución -> formulación de un proyecto de ley -> tramitación legislativa y asignación de recursos -> implementación -> evaluación posterior de lo que ocurrió -> refinamiento de la ley. Sería el sueño dorado de ingenieros y economistas tecnocráticos.

Las cosas son más complicadas y lentas, van y vienen, en un prolongado proceso de construcción de consensos. Si acaso existe un gobierno electo por amplia mayoría, con un parlamento a su vez mayoritariamente afín al gobierno, y una ciudadanía que lo apoya determinadamente, las cosas serían más fáciles.

Pero dichas situaciones son casos de excepción. Normalmente, las coaliciones de gobierno tienen un apoyo político más restringido, y en muchas ocasiones tienen minoría en el parlamento. Un caso extremo es Israel, de régimen parlamentario con representación proporcional (por contraste con el sistema binominal chileno), donde existe la módica suma de 12 partidos (con fracciones internas) disputándose el poder permanentemente, con las más insólitas alianzas y traiciones políticas, dependiendo del proyecto de ley o el asunto que se esté tratando.

Intentemos entonces, basados en una de los aportes académicos más relevantes en esta materia, explicar el proceso de construcción de políticas públicas. Desgraciadamente, no existe una buena traducción al español para el término inglés “advocacy” (tampoco lo existe para “policy”, que se confunde con “politics” en una misma palabra). Utilizaremos el término “advocacy coalitions” para utilizar el marco conceptual elaborado por Sabatier y Jenkins-Smithⁱ, que describe el proceso de formulación de políticas públicas como una continua interacción entre “advocacy coalitions”, es decir, coaliciones valóricas que compiten por sus planteamientos de política pública.

Cada una de estas “coaliciones que presionan por sus postulados” sería, según estos autores, un colectivo (a veces informal) de actores pertenecientes a diversas instituciones públicas, privadas, académicas o gremiales, que comparte un conjunto de ideas fundamentales, y que buscan que las cosas se hagan como ellos creen. Estas

coaliciones tienen un conjunto de creencias básicas muy “duras”, una ideología esencial, y sus integrantes tienen muy escasa disposición a modificarla.

En los siguientes ejemplos no me estaré pronunciando por opciones. Son meramente ilustrativos del concepto de “ideología dura”: es muy improbable que una persona que en su juventud se encadenó a la reja de entrada de una planta nuclear exigiendo su cierre, se convierta en “pro-nuclear”, aun cuando todos los datos y evidencias le indiquen lo contrario. Siempre encontrará la manera de rebatirlos. De igual forma, es altamente dudoso que una persona de ideología neoliberal “dura” vaya a aceptar la creación de una nueva empresa pública, por mucho que un análisis de la circunstancia así lo aconsejara en una coyuntura particular.

Un guerrillero palestino tendrá mucha dificultad para aceptar emocionalmente la paz en el Medio Oriente, por mucho que fuera una paz justa y satisfactoria para todos. Le implicaría transformarse de pronto en un pacífico empleado de banco, y la transición psicológica no es fácil. Lo gratificante de las ideologías es, precisamente, que le ordenan y simplifican a uno la vida y le permiten transitar por ella sin andar vacilando en el rumbo a adoptar en cada momento. Es muy difícil - aun cuando las evidencias empíricas y los datos señalen su conveniencia - que estas coaliciones acepten modificar sus valores y creencias fundamentales, aunque en determinadas condiciones aceptarán negociar variables más coyunturales o secundarias a su ideología básica.

Muchos ámbitos de política pública pueden estudiarse en esta óptica. La discusión a favor o en contra de la energía nuclear, el medio ambiente, la regulación de las telecomunicaciones o el tráfico aéreo. Evidentemente, la educación es uno de los ámbitos donde pesan más fuertemente las creencias y valores de diferentes “advocacy coalitions”ⁱⁱ.

Este es entonces el primer problema estructural. El segundo, muy cercano conceptualmente, ha sido admirablemente descrito por Douglass North, premio Nobel de Economía 1993ⁱⁱⁱ. Según North, para comprender las razones que causan la ineficiencia de las instituciones se deben considerar: a) los modelos subjetivos de los actores (legisladores, votantes, gobierno), en los que la ideología juega un rol fundamental por su característica normativa: explica claramente cómo es el mundo y cómo debiera ser^{iv}; y b) los costos de transacción que surgen de las reglas del juego generadas en el campo del “mercado político”.

Medir y hacer valer los acuerdos en el mercado político es complejo, pues lo que se intercambia, entre electores y candidatos, son promesas a cambio de votos. El votante difícilmente busca informarse porque la probabilidad de que su voto personal sea decisivo es muy escasa. Las promesas de los candidatos - si es que se cumplen - son por lo general a corto plazo y altamente visibles de manera de atraer el voto en la siguiente elección. Un problema, por ejemplo, es que los cambios que requiere la educación son a largo plazo y más bien intangibles. Los resultados de pruebas internacionales como

PISA, TIMSS o SIALS le dicen poco o nada a un elevadísimo porcentaje de la población.

North señala además que los cambios radicales de las reglas formales son producto de revoluciones, conquistas, guerras o desastres naturales. Por ende, no son habituales. El mecanismo pareciera ser que estas crisis o discontinuidades abren ventanas de oportunidad a ideas o proyectos que ya poseían cierto posicionamiento y no habían tenido oportunidad de institucionalizarse, pero que al momento del quiebre constituyen una propuesta o mecanismo de salida para la misma. Las crisis han sido en Chile el detonante esencial de muchas reformas del Estado, como en los casos MOP Gate o ChileDeportes^v.

Un tercer tema que marca las políticas públicas lo planteó M. Ferber en el Parlamento Europeo con mucha claridad: “me gustaría señalar un tema importante: la epidemia europea de agencialismo compulsivo”. Podríamos también redesignarla como “la solución cosmético-organigramática”.

Esta es la creencia mítica - muy frecuente entre personas que jamás han gestionado siquiera una panadería de barrio, por inteligentes y bien preparadas que ellas sean - de que cada problema de la ciudadanía se resuelve creando una nueva agencia o servicio para abordarlo, o subiéndole el rango a ese servicio: “hay que mejorar el turismo (deporte, cultura, etc.), convirtamos el Servicio de Turismo en Subsecretaría, o en Ministerio”. O bien, “hay que mejorar la calidad de la educación, crearemos la Agencia de la Calidad de la Educación”. El turismo no va a mejorar un ápice por transformar el Servicio en Subsecretaría, va a mejorar si las funciones, recursos, personas y procesos destinados a promover el turismo mejoran.

De igual manera, lo que va a hacer la Agencia de la Calidad de la Educación (si es que llegara a funcionar bien) es constatar que la calidad está pésima, pues esta sólo mejorará si logramos tener mejores directores y profesores en las escuelas. La próxima batalla será la “Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública”, que de fortalecimiento va a tener poco pero suena bien en el mercado político. Un nombre más sincero sería “Ley para Mejorar la Deficiente Institucionalidad de los Sostenedores de la Educación Municipal”. Por cierto, hay que mejorarla, pero lo que es la educación... sólo mejorará con más y mejores directores y profesores.

Los problemas de la ciudadanía tienen el perverso hábito de ser inter-disciplinarios, interinstitucionales, y requieren muchos procesos y sistemas funcionando adecuadamente. Pero estas soluciones “organigramáticas” o “agencialistas” son políticamente vistosas y electoralmente rentables. En cuatro o cinco años posiblemente se habrá constatado que no se solucionó nada, pero eso en política son tiempos infinitos.

En suma, lo que nos dice la economía política del proceso de formulación de políticas públicas es que éste dista mucho de la racionalidad técnica, y que las leyes, programas o presupuestos surgen al calor de fricciones, conflictos y crisis, lo cual conduce a un

mecanismo de “legislación al vapor” cuyo propósito esencial es satisfacer restricciones derivadas del mercado político y no es buscar eficiencia o eficacia de implementación.

No son personas torpes quienes lo hacen, sino personas que están en permanente disputa en el mercado político, y la cosmética es siempre más urgente y factible que las dietas o el ejercicio a lo largo de años para mantenerse en forma. No debe por ello sorprendernos que este último tema esté débil o pobremente tratado en el proceso legislativo o en el proceso de definición de los presupuestos y programas a través de “la madre de todas las leyes” que es la Ley de Presupuesto. Esto no ocurre sólo en Chile. En Estados Unidos el mecanismo del “pork barrel” equivale prácticamente a la corrupción institucionalizada del mercado político-legislativo.

4. Medicina preventiva vs. curativa.

La solución más barata y socialmente más atractiva en la salud pública es prevenir antes que curar. El símil es enteramente aplicable aquí. Prevenir significa administrar Vitamina “I” durante la gestación o el parto. Esto no es fácil, pues estos procesos sólo se resuelven al calor de las fricciones y urgencias políticas. Pero con un poquito de decisión, no costaría mucho introducir una legislación de media página, que obligue a los procesos de gestación de leyes, programas y proyectos a una revisión pública, independiente y transparente acerca de la factibilidad de implementación, sea esta una revisión licitada o asignada a un órgano independiente del poder ejecutivo... una Agencia de la Calidad de las Políticas Públicas.

Aquí estaría contradiciéndome yo mismo. “Tenemos un problema, inventemos una Agencia”. Tal vez sea una buena solución de largo plazo, siempre y cuando la evaluación de la implementabilidad ex-ante se haga en un ente distinto al de la implementación ex-post, pues en caso contrario el conflicto de roles es insostenible. Lo mismo ocurre cuando la Dirección de Presupuestos de Hacienda se arroga el rol de evaluar programas públicos, ya que ésta es la entidad que aprobó el presupuesto para esos programas en primer lugar. Está bien que lo haga como autocontrol, pero no es una solución de Estado. Una salida transitoria podría ser que el Congreso licite estas evaluaciones, y así probar durante algunos años el funcionamiento de distintos mecanismos antes de institucionalizar algo más definitivo.

En el caso de las inversiones públicas, que es una variedad específica de las decisiones a tomar, el asunto es ligeramente diferente. Ya existe, aunque debiera reforzarse y posiblemente rediseñarse integralmente, el alicaído mecanismo de revisión de inversiones de MIDEPLAN. Pero éste, con todo respeto, fue inventado por reputados economistas, y está eminentemente orientado a calcular el TIR social de la inversión... como si estos proyectos nunca fueran a tener riesgos políticos, ciudadanos, geológicos, de disponibilidad de recursos humanos, para constatar si el proyecto de inversión tiene suficiente vitamina “I”. Aquí lo que urge son revisiones metodológicas.

Luego, viene la curación. Ojalá nunca haya que curar, pero frecuentemente es necesario. En el período anterior se montó en La Moneda la “unidad de caza-fantasmas” en la Secretaría General de la Presidencia, la División de Coordinación Interministerial, cuyo propósito, dicho en buen vernáculo, era “chicotear los caracoles” en aquellos proyectos predilectos de la Presidencia, aunque con escasos recursos y bajo perfil.

Hoy, esto se está ampliando y perfeccionando, y hay importantes planes para crear el “Delivery Unit”, muy inspirado en la experiencia del mismo nombre del gobierno de Tony Blair, cuya experiencia puede revisarse en el “best seller” de Michael Barber, responsable de dicha unidad, denominado “Instruction to Deliver”^{vi}. En vez de “pizza delivery” al ciudadano, aquí estaríamos hablando de “public service delivery” para la confundida señora Juanita. Es, ciertamente, un experimento de gran importancia.

Sin embargo, debemos tener claro que, en última instancia, la medicina curativa se basa en tener muy buenos médicos. Esto significa que en el sector público debe haber miles de directivos públicos técnicamente capaces, disponibles para coordinarse inter-institucionalmente, con vocación de servicio público, con habilidades de trabajo en red, con “cintura política”, liderazgo y talento gerencial, que sepan escuchar a la ciudadanía, y que sepan manejar la distancia que hay entre el óptimo técnico y lo políticamente factible. Muchas veces les tocará resolver durante la implementación las importantes deficiencias de Vitamina “I” que tuvo la política pública durante su gestación y parto, que en muchas ocasiones fue el fruto de una noche de crisis de amor.

ⁱ Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, “Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach”, Westview Press (1993).

ⁱⁱ “Getting “Critically Real” About the State of Education Politics and Policy Process Research”, V. Darleen Opfer, Cambridge University.

ⁱⁱⁱ Agradezco en este punto la síntesis de los conceptos de North elaborada por Cesia Arredondo, tesista del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la U. de Chile.

^{iv} North, Douglass (1998). “Una teoría de la política basada en los costos de transacción”, en Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.). La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones. Buenos Aires: Eudeba.

^v Waissbluth, Mario; Inostroza, José (2006a) “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso”, PUBLIC, Boletín Electrónico de ESADE.

^{vi} Barber, Michael, “Instruction to Deliver”, Methuen Publishing, 2007.