

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA

Secretaría de Prensa

CHARLA DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,
D. PATRICIO AYLWIN AZOCAR, EN LA ESCUELA DE ADMINISTRACION
PUBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

SANTIAGO, 30 de Agosto de 1993.

Señor Rector, señor Director de la Escuela de Administración Pública, estudiantes:

En primer lugar, quiero expresarles mis felicitaciones por esta reinserción en esta casa, que constituye sin duda una instalación muy adecuada para el ejercicio de las tareas de la Escuela de Administración Pública.

Valorizo altamente la función que esta Escuela cumple y creo que ella está llamada a hacer un aporte importante en el devenir de la Administración del Estado chileno.

Deliberadamente no he querido traer una conferencia escrita. Me propusieron algunos temarios y algunos borradores que me parecieron un poco teóricos y demasiado pretenciosos. Quiero, simplemente, compartir con ustedes algunas reflexiones -que son fruto de mi experiencia como profesor de Derecho Administrativo durante muchos años, de mi experiencia como abogado, de mi experiencia como político y de mi experiencia como gobernante- en cuanto a la función pública y a la tarea de quien la cumple, el funcionario público.

El Funcionario Público

La verdad es que cuando uno piensa en el funcionario o empleado público, piensa en una especie de trabajador. La función pública es una especie de trabajo y, en consecuencia, para quien lo desempeña, una forma de ganarse la vida.

Pero lo mismo que pasa en cualquiera otra actividad humana, esta especie de trabajo está vinculada a fines superiores que le dan, si dijéramos, su razón de ser, su justificación más allá de el interés egoísta de quien desempeña una función pública: es una vocación de servicio público. El funcionario público es un servidor público, es decir, un servidor de la sociedad. Hay, pues, en su quehacer dos caras: una, que pudiéramos llamar egoísta o individualista, que mira a su propia satisfacción personal, en cuanto trabajo para ganarse la vida, y, otra, un aspecto o cara altruista o generosa, que está ligada a un ideal de servicio público.

Mirado simplemente en la primera versión -en la versión egoísta- la labor del funcionario o empleado público aparece, en nuestro mundo contemporáneo y en muchos países, entre otros el nuestro, como un trabajo sin grandes expectativas, pero no muy exigente. En él no hay posibilidades de llegar a hacer fortuna y son pocas las posibilidades de sobresalir socialmente. Sin embargo, proporciona a quienes lo desempeñan cierta seguridad de vida, cierta estabilidad. Es lo que en un lenguaje vulgar y con algún sentido peyorativo se califica de "pega", y que lleva a considerar al servidor público como un burócrata.

Frente a esta cara opaca, hay otra brillante. Es la tarea de servicio público al país, a la comunidad, al prójimo. Una tarea por la cual vale la pena esforzarse, trabajar disciplinadamente, contentarse con un ingreso modesto, renunciar a ambiciones de orden material, pero que, sin embargo, proporciona a quienes la desempeñan con dignidad y eficiencia profundas satisfacciones, e incluso los convierte en acreedores del aprecio y del respeto colectivo.

En todos los países, entre ellos en el nuestro, conocemos y podríamos nombrar con su nombre y apellido, a través de la historia, a grandes servidores públicos, que hicieron una vida entregada al desempeño de cargos administrativos y que llegaron -en la educación, en la salud, en obras públicas, en impuestos internos, en tesorerías, en ferrocarriles o en las múltiples actividades del Estado-, a lugares destacados y a ser distinguidos como grandes servidores públicos.

Esto, por lo demás, yo creo que pasa en mayor o menor medida en todas las profesiones. Uno puede ser abogado para ganar plata o puede ser abogado para servir a la justicia. Y puede que el último tenga un destino más modesto y no llegue a gozar de las satisfacciones materiales que el primero, pero puede que a la sociedad le sirva más y sus satisfacciones espirituales y el compromiso y la gratitud que logre, que obtenga de sus prójimos, le compense los sinsabores de una existencia más modesta.

En períodos de materialismo, consumismo, economicismo, como el que estamos viviendo, el parámetro decisivo para valorizar las actividades es su rendimiento económico, sus oportunidades de ganancia. Y esto conduce a que hoy día en nuestro país exista una especie de desvalorización social de la función pública. Hoy día en Chile no se reconoce la importancia y el mérito que tiene el servidor público. Quien quiera sobresalir busca otros derroteros. El funcionario probo, inteligente, esforzado, que hace una larga carrera, obtiene de parte de la sociedad un menguado reconocimiento del servicio que presta a la colectividad.

Esto, en mi concepto, es grave y urge corregirlo. Sin lugar a dudas, el desarrollo de una carrera universitaria de Administración Pública, su valoración, la calidad de sus estudios, es un aporte a la valorización de la función pública y de quienes entregan su vida a ella.

Esto me lleva a un segundo nivel de reflexión: el del rol del Estado y la importancia de la Administración Pública en una sociedad.

La Función Administrativa del Estado

Indudablemente, los conceptos que al respecto se profesen están íntimamente vinculados a concepciones doctrinarias o ideológicas. Si se profesan ideas individualistas y de un liberalismo acendrado, se tiende a minimizar y, en cierto modo, a despreciar el valor del Estado, de sus órganos y de la Administración Pública propiamente tal; si se profesan concepciones intervencionistas, de corte más bien socialista, se tiene una concepción distinta: el rol del Estado es fundamental y el papel del servidor público adquiere mayor relevancia.

Sin entrar yo a una disquisición ideológica sobre la materia, creo que cualquiera que sean las doctrinas que se profesen, el ideologismo que prevalezca, tenemos que admitir todos que el Estado tiene algunas tareas insoslayables que debe cumplir en relación a sí mismo y en relación a la sociedad.

Desde luego -en relación a sí mismo-, el Estado tiene que mantener el orden y la seguridad pública, tiene que resguardar la soberanía nacional, tiene que cultivar las relaciones exteriores con los otros Estados, tiene que mantener un sistema de finanzas públicas. No se concibe Estado en que no haya, por lo menos, esas actividades.

Pero no cabe duda que en toda sociedad hay necesidades que trascienden lo meramente individual y que son necesidades colectivas que el bien común exige que sean atendidas y no queden entregadas a la satisfacción meramente individual o privada: son

las necesidades públicas, como las relativas a la infraestructura de las naciones, como las necesidades sociales, en el ámbito de la salud, de la educación, de la vivienda y en otros.

Estas distintas necesidades colectivas exigen una acción del Estado. Las formas de actividad del Estado para atender tales necesidades en relación a la sociedad son de distinta naturaleza.

El Estado, por muy liberal que sea, tiene que cumplir tareas de regulación de la actividad privada. Por mucho que uno proclame la supremacía de la libertad, la libertad exige en su ejercicio cierta regulación para garantizar el bien común y para garantizar la misma libertad del prójimo. Y el caso más típico es el fenómeno del tránsito en las sociedades modernas, especialmente en las ciudades y caminos. Si no hay reglas del tránsito no se podría circular, y el derecho y la libertad de circular libremente no se podría ejercer porque unos nos estorbaríamos con los otros. Es necesario regular el tránsito.

Así como esa, tantas otras regulaciones, en el ámbito de la salud, en el ámbito laboral, en el ámbito de la urbanización de las ciudades, en el ámbito del comercio nacional e internacional, en el ámbito monetario; regulaciones, en nuestro tiempo, en el ámbito ecológico, de la protección del medio ambiente.

Pero si se admite que el Estado tiene que regular la actividad privada, que no puede dejar de hacerlo, aunque se procure que las regulaciones sean las mínimas, las más indispensables, hay que admitir que como corolario inmediato viene una función o tarea de control de la actividad privada. Porque no basta con dictar reglamentos; es necesario asegurar que esos reglamentos se cumplan, que las reglas del tránsito se respeten -que no se circule contra el tránsito, que no se exceda la velocidad-. Y lo que decimos del tránsito podemos extenderlo a los distintos órdenes de regulaciones en el ámbito social, en la salud, en lo ecológico, en lo comercial etc., etc.

Pero, aun dentro de una concepción individualista o liberal, que restringe al mínimo la acción del Estado, se admite también que a la actividad privada a menudo le falta iniciativa o necesita estímulos para emprender algunas actividades necesarias al desarrollo. Y entonces viene toda una actividad que cumple el Estado de estímulo o fomento a la actividad privada. El Estado crea alicientes, otorga subsidios o exenciones tributarias con la mira de que se impulse tal o cuál aspecto del desarrollo nacional, confiado a la iniciativa privada, pero que a la cual ésta no responde si no tiene ese tipo de incentivos. Y entonces vienen las actividades que pudiéramos llamar de estímulo o fomento de la actividad privada.

Finalmente, en todos los tiempos, por muy liberal que se sea en el sentido económico y muy anti-estatista, hay ocasiones en que el bien común exige emprender determinadas tareas en que aun con estímulos los privados no emprenden, o en que por sus características, por la forma como comprometen el interés general de la Nación, la propia soberanía, o por otras razones, puede ser necesario que el Estado las tome en sus manos.

En este país hubo un tiempo en que esto fue evidente. Cuando a raíz del terremoto del año 39 -a comienzos de la década de los 40- se creó la Corporación de Fomento de la Producción, que asumió la tarea de promover la electrificación del país y creó la Empresa Nacional de Electricidad; de desarrollar en el país una industria petrolera y creó la ENAP, etc.

Cualesquiera que sean las concepciones ideológicas que se tengan sobre individualismo o estatismo, esa actividad fue necesaria en este país y cumplió una tarea sin la cual Chile no habría adquirido el grado de desarrollo que logró. Al decir esto, no pretendo sostener que las actividades que entonces emprendió el Estado, de este modo, deban indefinidamente permanecer en manos del Estado. No pretendo sostener que sea un error que el Estado, cuando una actividad que emprende en sustitución de la actividad privada, cuando se crean las condiciones para que esa actividad siga desempeñándose en buena forma en manos privadas, no sea bueno que el Estado se desprenda de ella.

Hoy día en el mundo hay cierto consenso en que las actividades empresariales no son las más específicas del Estado, ni donde el Estado se desempeña mejor. Yo no creo aquello de que toda empresa privada sea buena y toda empresa pública sea mala. Yo creo que hay empresas privadas malas y hay empresas públicas buenas, en todo el mundo, y las ha habido y las hay en Chile. Pero es indudable que, cada día más, la tendencia es que el Estado se margine de la actividad propiamente empresarial.

El desafío de la eficiencia de la Administración Pública

Paso a un tercer tipo de reflexiones. Sobre la base de lo que he dicho hasta aquí, yo creo que cuando se habla de la reforma del Estado, de su modernización, el problema fundamental no es el del tamaño del Estado, es el de la eficiencia. No se trata de suprimir de la acción del Estado tareas que a mi juicio son inexcusables. Se trata de hacer lo necesario para que el Estado cumpla bien esas tareas.

Esto plantea distintos tipos de exigencias. Exigencias en cuanto al sistema de organización de la administración del Estado. No cabe duda que todo aconseja que en esta materia se marche hacia progresivas formas de descentralización y de desconcentración; que

la atención de las necesidades públicas esté radicada en órganos regionales o comunales, lo más cercanos a la base social, de modo que la comunidad tenga sobre ellos algún grado de participación y de control directo y que los funcionarios de las escalas intermedias -sea en la administración central o descentralizada- tengan poderes de decisión propios y no todo tenga que llegar al jefe superior. Son elementos indispensables en una buena estructura administrativa.

En segundo término, pienso que es indispensable agilizar los procedimientos administrativos. La Administración aparece como una maquinaria pesada, engorrosa, que tiende naturalmente al papeleo, a pedir informe, a pedir otro informe, a pasarlo a otras oficinas y a que las cosas se vayan eternizando, sin resolverse -a pedirle más antecedentes y no de una sola vez al usuario, y a que el usuario tenga que volver una y otra vez en demanda de la decisión de su solicitud-. Que haya normas claras y en lo posible uniformes de procedimientos administrativos, que los simplifiquen, los agilicen, establezcan plazos para las decisiones es, a mi juicio, una manera de lograr una administración más eficiente.

Pero, fundamentalmente, yo creo que lo que llamamos reforma de la Administración está vinculada con el régimen del personal de la Administración, el régimen de la función pública. Para lograr una Administración eficiente es fundamental una política de personal que busque calidad, rendimiento y responsabilidad.

Ello exige, por una parte, un buen sistema de selección del personal que ingresa a la Administración. Es fundamental, a mi juicio, que la carrera funcionaria se origine a base de una buena selección del personal, mediante criterios objetivos. En países europeos esto se practica desde hace mucho tiempo, y es muy conocido la gran eficiencia, por ejemplo, que tiene en Francia desde la mayor parte de los cargos importantes de la Administración se llenan por concurso, por funcionarios egresados de L'Ecole de Etudes Administratives. Grandes personalidades de la sociedad francesa son egresados de esa escuela.

No veo por qué en Chile no debiéramos llegar a una cosa semejante, y que con el tiempo esta Escuela sea la fuente de donde se nutra el personal de más alta calidad de nuestra Administración, de modo que sus egresados lleguen a los más altos niveles, no sólo en la Administración, sino que -con la experiencia y los méritos que se hacen en la Administración- salten también a otros niveles de la vida pública o social.

En segundo término, es necesario una carrera funcionaria que compatibilice la estabilidad con la eficiencia. La verdad es que, influenciados tal vez por una concepción jurídica de respeto a los derechos del funcionario, en Chile se ha practicado, desde hace muchos años, un régimen estatutario que privilegia, sobre toda otra cosa, la estabilidad del funcionario. Tal vez como una manera de

proteger a la Administración de los vaivenes políticos del spoil system que se ha practicado en otros países, como en Norteamérica, donde el partido triunfante, durante mucho tiempo, arrasaba con la Administración y el día que se cambiaba de gobierno, se iban todos los funcionarios y entraban todos nuevos, del partido triunfante.

Indudablemente que para evitar eso, nuestros estatutos han establecido una serie de garantías. Yo creo que hemos exagerado, porque se ha privilegiado la estabilidad sobre cualquier cosa. No ha habido mecanismos de estímulo para el buen funcionario, ni de castigo para el mal funcionario. La verdad es que ser mal calificado, en una calificación que exija la salida del servicio, prácticamente no se da, es un caso excepcionalísimo. No ser calificado en lista de méritos es anormal. Se ha convertido la calificación en una rutina, y entonces todos están en lista uno. Pero eso significa que el buen funcionario no tiene alicientes, y significa que el mal funcionario se puede sentar cómodamente en su ignorancia o en incapacidad, tranquilo de que de todas maneras tiene asegurado su sueldo hasta que le llegue la jubilación. Esto, indudablemente, desprestigia a la Administración y no es compatible con una buena administración del Estado.

Es necesario, por consiguiente, crear mecanismos de estímulo y de castigo. Calificaciones efectivas; cursos de perfeccionamiento; ascensos por mérito y concurso; eliminación de los funcionarios deficientes.

Junto con esto, es evidente que un régimen de personal adecuado exige definir claramente la autoridad de los jefes de los servicios, con su consiguiente responsabilidad. Creo que en gran parte de las leyes está, pero no estoy seguro que siempre se cumpla, que el funcionario que tiene una órbita de competencia definida, en la cual tiene atribuciones para tomar decisiones, efectivamente ejerza esas atribuciones y no se disculpe en los informes y en los subordinados, sino que asuma la tarea, ejerza su autoridad y, al mismo tiempo, asuma la responsabilidad consiguiente. Sólo un sistema de definición clara de autoridades y responsabilidades asegura una administración eficiente.

Pero todo esto lleva implícito otro complemento indispensable: un régimen de remuneraciones equitativo, compatible con las necesidades de nuestros tiempos. Todos sabemos que hoy por hoy en Chile la función pública es mal pagada. El profesor es mal pagado, el servidor de salud es mal pagado, el funcionario público cualquiera es mal pagado, el juez es mal pagado. En general, las remuneraciones en el sector público son muy inferiores a las de los cargos semejantes del sector privado.

Y entonces está pasando una cosa dramática, que la he escuchado en muchos servicios; muchos jefes de servicio van a hablar conmigo y me plantean el problema en Obras Públicas por ejemplo, en la Contraloría el Contralor me ha planteado el tema y

en muchos otros: en el servicio público se hace el aprendizaje y se trabaja unos 10 años; un profesional llega a tener gran experiencia, llega a ser muy eficiente en su materia, y entonces a ese profesional le ofrecen en el sector privado 2, 3, 4 veces lo que gana en el sector público. Y entonces sólo se quedan en el sector público o los más o menos mediocres, que no tienen el estímulo de que les hagan este ofrecimiento, o no se atreven a dar el salto por la inseguridad que importa el sector privado, o los que tienen una verdadera vocación de servicio público, que se han puesto la camiseta de su servicio, que están enamorados de lo que hacen.

Yo podría mencionar con nombre y apellido a numerosos funcionarios que he conocido en estos años, que verdaderamente me parecen ejemplares, que los he llamado o los he visto actuar en sus tareas ¡con qué celo, con qué entusiasmo, con qué amor propio y amor de servicio desempeñan su tarea! Son esos servidores públicos, a la imagen de esos grandes servidores públicos del pasado que antes señalé, generalmente más o menos anónimos, pero que están haciendo un esfuerzo relativamente heroico.

Frente a esto, tenemos que caer en los resquicios, la administración tiene que buscar la manera para conservar a un funcionario eficiente, nombrándolo director o consejero en alguna institución en la cual el Estado tenga participación, para que con eso complemente el sueldo y siga trabajando. Indudablemente que éste es un enorme desafío que tenemos hoy por hoy en Chile: dignificar la función pública. Exigirle más del modo que he señalado; pero, al mismo tiempo, establecer un sistema de remuneraciones verdaderamente atractivo e interesante, compatible con las exigencias de nuestros tiempos, de tal manera que el Estado pueda, entre sus servidores públicos, contar con los mejores; que no se le vayan porque sus remuneraciones les permiten apenas vivir o los colocan en una situación de inferioridad enorme con sus colegas análogos del sector privado.

Perdónenme lo pedestres de estas observaciones o reflexiones. Me ha parecido que, más que desarrollar conceptos teóricos -que ustedes como especialistas en la materia, estudiantes de Administración Pública, conocen mejor que yo-, lo que debía hacer en esta oportunidad era comunicarles este tipo de reflexiones que nacen de una experiencia, de la experiencia de una vida vinculada al servicio público.

Pienso que Chile tiene un desafío enorme en esta materia. Si lo abordamos con realismo, sin planes demasiado ambiciosos, en forma progresiva, por etapas, a partir de las necesidades que he señalado, creo que podemos mejorar enormemente la maquinaria del Estado chileno, la Administración del Estado chileno y, al mismo tiempo, reducirla, en la medida en que se apliquen los conceptos que he señalado sobre carrera funcionaria, sobre procedimientos administrativos, sobre responsabilidad, sobre selección de

personal, sobre estímulos a los buenos y castigos, incluso exclusión, a los ineficientes, para qué decir a los inmorales. Felizmente, creo que, en general, nuestra Administración del Estado es una administración correcta, limpia; uno se puede quejar de que se demoran o de que son ineficientes o de que lo tramitan, pero, por regla general, no se puede acusar a la Administración chilena de deshonestas.

Creo que si abordamos el tema de esta manera podremos, en un plazo relativamente breve, de algunos años, hacer un mejoramiento sustancial en la Administración chilena, para bien y prestigio del servicio público, de la función de los administradores públicos y para bien del país.

Muchas gracias.

* * * * *

SANTIAGO, 30 de Agosto de 1993.

MLS/EMS.