

Chile ¿en buen Estado?

A un mes de terminar mis 6 años en el Consejo de Alta Dirección Pública, es pertinente realizar un balance y propuestas, especialmente en este polémico momento. El sistema se enfrenta a una encrucijada: sigue siendo una reforma contracultural para el sistema político, y si ambas coaliciones no llegan rápido a un acuerdo para rescatarla, habremos perdido una enorme oportunidad, difícilmente recuperable en décadas. Por ello que hay que cautelar su desarrollo y proyectarlo.

- por: Mario Waissbluth



A un mes de terminar mis 6 años en el Consejo de Alta Dirección Pública, es pertinente realizar un balance y propuestas de futuro, especialmente en este polémico momento. He estado ligado al concepto desde 1998, cuando Claudio Orrego, miembro del Comité de Modernización del Estado, me invitó a colaborar con el diseño de un Proyecto de Ley de Gerencia Pública. La inspiración provenía del mundo anglosajón, especialmente de un connotado viaje a Nueva Zelanda.

Breve historia

El primer Proyecto de Ley de Gerencia Pública no alcanzó a llegar al Congreso. La mayor parte de la dirigencia política de la Concertación lo descartó, y durante la primera etapa del período de Ricardo Lagos no fue siquiera tema, salvo para un pequeño grupo de especialistas al alero del CEP que continuó trabajando el concepto. En esa época me limité a escribir un par de columnas en defensa de la idea. Por cierto, la Alianza era la principal defensora del proyecto, no sólo por sus méritos técnicos, sino porque limitaría de algún modo los grados de libertad del gobierno en las designaciones.

Posteriormente sobrevino la crisis MOP-Gate y el pacto Lagos-Longueira, que estableció una serie de medidas de reforma del Estado, algunas cumplidas, otras no. La principal fue la Alta Dirección Pública, aceptada a regañadientes por la mayoría de la dirigencia política del gobierno, que buscó "bajarle el pelo" por todos los medios posibles. Es un dato mundial: muchas reformas del Estado suelen surgir de crisis, que generan ventanas de oportunidad en que los reformistas suelen insertar los proyectos que tenían cocinándose a fuego lento.

El arranque de la ADP no fue fácil. Era (y es) una reforma a contrapelo de la cultura política de Chile y América Latina. Al inicio recibí más de alguna llamada de altos dirigentes recomendándome alguna persona para un cargo. Se molestaron cuando me negué a atender las peticiones. Un ministro se negó a llamar a un concurso. Otros abusaban extendiendo las subrogancias mediante -paradojas de la vida- "resquicios legales". Llegó un momento en que los consejeros tuvimos que pedirle ayuda al presidente Lagos, el cual, hay que destacarlo, al tomar conciencia de los ataques y dificultades que enfrentaba la ADP, cortó de raíz los desmanes por medio de un discreto instructivo presidencial.

Posteriormente, con varias dificultades que luego enumeraré, y con corcoveos e intentos a veces exitosos de manipulación de algunos concursos -sobre todo de 2do nivel donde la potestad del Consejo es limitada-, el sistema fue consolidándose. La mejor prueba es que, cada vez que ha habido un proyecto de ley que conlleva cambios institucionales (por ejemplo, Codelco), se lo involucró en su selección de autoridades. Por cierto, el Consejo apreciaría la cortesía de ser consultado sobre estos proyectos, que a veces incurren en errores al introducir normativas aberrantes para la esencia misma del sistema. Hay un riesgo, por "legislación descuidada", de evolucionar hacia un sistema distorsionado y contradictorio.

En estos seis años se llenaron 704 cargos en 105 servicios públicos, y se desarrollaron procesos y sistemas informáticos de clase mundial. Alguna de las mejores empresas de head hunting y selección trabajan para el sistema, y es un insulto para ellas andar tildando al sistema de "cuoteador". Fue un período de crecimiento razonablemente armónico. No recuerdo una terna de 1er nivel que haya sido enviada sin la unanimidad de los integrantes del multicolor Consejo. La adscripción política de los candidatos nunca fue tema de discusión, aunque es evidente, como ocurre en todo el mundo, que en ese período la mayor parte de los aspirantes de buen nivel provenía de las filas del propio gobierno. Menos del 10% de las ternas de 1er nivel fueron declaradas desiertas por La Moneda, en muchos casos por razones válidas. El 59% de los nombrados no desempeñaba el cargo al momento de ser designado, lo cual es una tasa de rotación más que razonable para los inicios del sistema.

Llegamos así al segundo "test de esfuerzo" de la ADP: el cambio de coalición gobernante. Por una suma de acciones, omisiones, descuidos y algunos intendentes que desconocían el funcionamiento del sistema, nos encontramos con que los apetitos políticos y las castidades técnicas eran similares en ambos bandos. Tal vez lo peor fueron las acusaciones de un diputado UDI de que el sistema estaba completamente cuoteado. Fue una eficaz pero destructiva manera de justificar peticiones de renuncia, aunque hasta ahora tampoco son tantas como se ha dicho.

El griterío de lado y lado ensombrece el panorama. La coalición que esté libre de pecados en materia de ADP, que tire la primera piedra. Tan criticables son las acciones de algunos integrantes del nuevo gobierno, como lo son los "baños de pureza" que hoy se dan muchos en la Concertación con la defensa del sistema, cuando en su momento lo criticaron o trataron de pasarlo a llevar.

El daño a la ADP que se ha producido en este primer par de meses es muy preocupante, pero todavía rescataable si se actúa con celeridad. Se ha instalado en la prensa y la opinión pública una cierta sensación -falsa- de que este sistema es una mascarada, y que los aspirantes de buen nivel que no tengan plena identificación con el gobierno de turno mejor que no se molesten en postular. La falsa imagen que se ha transmitido con algunos "directivos interinos" designados con "olor a definitivo" puede motivar que algunos buenos candidatos no se presenten a los concursos.

"La coalición que esté libre de pecados en materia de ADP, que tire la primera piedra. Tan

criticables son las acciones de algunos integrantes del nuevo gobierno, como los baños de pureza que hoy se dan muchos en la Concertación con la defensa del sistema, cuando en su momento lo criticaron o trataron de pasarlo a llevar".

Esta sigue siendo una reforma contracultural para el sistema político, y si ambas coaliciones no llegan rápido a un acuerdo para rescatarla, habremos perdido como país una enorme oportunidad, difícilmente recuperable en décadas. No conozco organización pública ni privada -ni por cierto una escuela- que se modernice para prestar un servicio adecuado, sin que haya contado con directivos que duren en sus cargos, con gran liderazgo, técnicamente preparados, con visión estratégica y, por supuesto, alineados con los deseos de su "dueño", sea éste el gobierno de turno o los accionistas de una empresa.

¿Qué se puede esperar del Sistema?

Como en otros países de la OCDE, el propósito esencial del sistema es poner requisitos mínimos indispensables para poder dirigir entidades que manejan cientos de millones de dólares -como el Indap y la Junaeb- o que atienden a miles de personas, como el Registro Civil. Si algo aprendimos los consejeros, es que instituciones que pasan casi inadvertidas para la opinión pública -como Sernageomin- presentan desafíos muy complejos.

Garantizo que ser un directivo eficaz de un ente público que maneje un presupuesto de US\$ 50 millones es harto más difícil que ser gerente de una empresa que los venda, por mucho que esta última esté sometida a la competencia. Las limitaciones del primero son enormes, y las habilidades político-técnicas y de liderazgo requeridas son mayores. No son cargos meramente "tecnocráticos", lo cual no significa que sean "políticos". No hay nada demasiado político en ser director del Hospital Calvo Mackenna, salvo, claro está, si uno quiere repartir pegas. Pero requiere muchísima habilidad y "manejo de cintura".

En segundo lugar, los cargos deben ser de confianza. Nadie podría, como ministro de Vivienda, cumplir sus funciones si no se entiende, hasta en lo personal, con sus directivos Serviu. Pero de ahí a exigir que tengan el mismo color político del gobierno, hay una distancia sideral. De hecho, hoy existen muchos directivos de 1er o 2do nivel jerárquico que son claramente independientes. Lo que estos directivos no pueden por cierto, es "atornillar al revés" con las políticas del gobierno de turno. Pero algunas frases -felizmente escasas- como "ahora hay muchos de los nuestros esperando su turno para gobernar" son inaceptables para el sistema.

Algunos exigen del sistema la constatación verificable de que los directivos seleccionados por ADP funcionan mejor que los seleccionados con los viejos métodos. Difícil petición. Para que fuera así deberían concurrir, aparte de una concursabilidad expedita y transparente, remuneraciones adecuadas (que en muchos casos no lo son), convenios de desempeño efectivos (hoy inútiles, sin que el Consejo pueda actuar), controles burocráticos razonables (hoy infernales), poca tardanza en el Ejecutivo para los concursos, apoyo desde el Ejecutivo (que muchas veces ha utilizado a los directivos como "fusibles") y, lo que más se enfatiza en países de la OCDE: una sólida red de soporte y entrenamiento.

El principal riesgo del Sistema de Alta Dirección Pública: expectativas crecientes, basadas meramente en la concursabilidad, unidas a la reciente destrucción de imagen, sumada a la escasez de postulantes idóneos en muchos cargos por razones salariales, y las dificultades que los directivos encuentren en su desempeño por los problemas arriba mencionados, pueden generar una mezcla complicada que culmine en la desafección y descrédito de un sistema vital para la profundización de la reforma del Estado.

El sueño del pibe

Algunas sugerencias. En primer lugar, amerita que el Ejecutivo corte de raíz, por medio de instructivos internos, algunas de las prácticas que generaron la actual situación. No pedir renuncias masivas, no realizar concursos de segundo nivel antes de que el nuevo directivo de primer nivel esté instalado y afianzado. En particular, sería deseable, aunque el Ejecutivo esté en su pleno derecho, minimizar la designación de directivos interinos, que pueden generar la imagen de que los cargos ya están "arreglados", por mucho que ésa no sea la intención.

En segundo lugar, hay amplio espacio, sin necesidad de legislación, para resolver muchas de las limitantes mencionadas anteriormente en cuanto a burocracias, remuneraciones, convenios de desempeño, soporte, etc.

En tercer lugar, está la urgente necesidad de reafianzar el sistema por la vía legislativa. Es una excelente noticia que senadores de ambas coaliciones hayan presentado un proyecto de Ley de ADP. Es clave que éste introduzca algún grado de restricción a las peticiones de renuncia, las que debieran ser justificadas ante el Consejo, dejando así menos espacio a la arbitrariedad. Una más robusta indemnización a todo evento ayudaría mucho a reclutar y estabilizar directivos. Asimismo, debe modificarse la composición de los comités de 2do nivel jerárquico, para que los representantes del Consejo sean mayoría. Eso eliminaría un gran potencial de manipulación política de los concursos.

Es vital eliminar la figura de los directivos interinos. Una entidad pública puede sobrevivir 3 ó 4 meses en manos de un director subrogante de 2º Nivel hasta que se realice el nuevo concurso, en un plazo acotado. Es necesario, asimismo, mejorar la gobernabilidad y dotar de mayor independencia y atribuciones al Consejo, y por último, ampliar el alcance del sistema, en particular hacia cargos regionales y municipales, incluyendo educación y salud, lo cual exigiría una ampliación radical de las capacidades del Consejo y el Servicio Civil.

Tenemos a este niño, de 6 años de gestación y 6 de edad, de vuelta en la urgencia pediátrica pero con pronóstico favorable. Llevar el Sistema de Alta Dirección Pública a su actual nivel ha sido fruto de un arduo trabajo; muchas personas han participado en su construcción y se han invertido elevados montos. El sistema es potente, aun con las limitaciones que deberá superar. Lo paradójico - aunque comprensible - es su fragilidad, dada la historia política del país. Es precisamente por ello que hay que cautelar su desarrollo y proyectarlo al futuro. La Alta Dirección Pública llegó para quedarse, y para convocar a la construcción de -como dice nuestro lema- un Chile en buen Estado.

Consortio Periodístico de Chile S.A. Derechos reservados

Se prohíbe expresamente la reproducción o copia de los contenidos de este sitio sin el expreso consentimiento de Consortio Periodístico de Chile S.A.