

**La e-Columna de Enero 15 del 2006**

## **PRESENTE Y FUTURO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCION PUBLICA DE CHILE**

**Mario Waissbluth**

Sabroso día eleccionario, preparándose para votar y para un asado familiar que promete furibundos debates y rasgaduras de vestiduras en torno a los resultados electorales. Qué mejor que pasarlo escribiendo esta nota, provocada por las siempre irritantes columnas mercuriales, que esta vez sugieren una inminente debacle de este sistema. El título de hoy es “La Primera Crisis” y su epígrafe dice “El debut de la próxima administración estará marcado por la ausencia de directivos públicos”. Vaya, vaya. Cáspita y zambomba. En todo caso, como consuelo, hace 16 años las promesas del terror eran un poco más apocalípticas.

Como miembro del Consejo, desde sus inicios a mediados del 2004, y después de un año y medio de discreto silencio de este cuerpo, (por razones que explicaré más adelante) he decidido que me llegó la hora de romperlo, a nivel individual. Demás está decir que estoy hablando a nombre propio y mis opiniones no comprometen para nada a los restantes Consejeros. Pero hay demasiados silencios, mitos, falsas crisis, logros y verdaderos problemas que, a mi juicio, merecen ser abordados, en particular por el Ejecutivo y el Legislativo.

### **Los grandes logros.**

Lo digo sin empacho ni falso pudor. Creo que esta es la reforma del estado más revolucionaria de Chile y América Latina de las últimas décadas. Por cierto, no es atribuible a los miembros del Consejo, sino a las crisis y al sistema político chileno, que supo legislar al respecto en un momento clave a inicios del 2003.

La experiencia de Chile y América Latina ha demostrado, una y otra vez, que las escasas ocasiones en que se han logrado transformaciones radicales de instituciones públicas, ellas han contado como un factor crítico de éxito con la presencia de uno o varios directivos con continuidad en el tiempo, gran liderazgo, capacidad gerencial, habilidad político-comunicacional, vocación de servicio, y comprensión estratégica de las políticas públicas subyacentes a cada sector.

Encontrar a estos personajes es más difícil que encontrarlos para cargos de magnitud equivalente en el sector privado. También ha sido crítico que estos líderes, y los equipos que lograron formar, hayan permanecido en sus cargos por un largo período. Reformar entidades públicas es como tratar de hacer virar un buque petrolero. Uno puede mover el timón muy rápido, y aun así la porfiada embarcación toma varios kilómetros en torcer un poquito el rumbo. Llevar el Servicio de Impuestos Internos a sus actuales niveles de excelencia internacional tomó 20 años, con directivos que duraron un largo tiempo, todos ellos comprometidos a fondo con su modernización.

La legislación está esencialmente bien concebida, sobre todo en un tema crítico: genera un Consejo ratificado por el Senado, autónomo e inamovible, que trasciende los períodos presidenciales, como responsable de definir los perfiles y proponer las ternas de Directivos de primer nivel, y de aprobar perfiles y designar un representante para los procesos de segundo nivel jerárquico. Así, *si es que*

*este Consejo no está integrado por operadores partidarios*, al estar políticamente equilibrado se garantiza que se enviarán al Presidente o Ministro respectivo ternas o quinas del mejor nivel posible dentro de lo que permite la cosecha de postulantes de cada caso.

Esto es lo que distingue al sistema chileno: la autonomía de los Consejeros. Felizmente, el Presidente Lagos tuvo la sabiduría de proponer al Senado personas (y me incluyo) que aunque tienen afinidad con las coaliciones de gobierno u oposición, nítidamente no obedecen a la categoría de *operadores*, sino que están comprometidas con la selección de los mejores candidatos. Podría no haber sido así, y estaríamos hoy enfrentados duramente por cada cargo. Ojo con el futuro, pues en 18 y 42 meses más se iniciarán los reemplazos de Consejeros que duran 3 y 6 años en el cargo, para establecerse posteriormente las continuidades cada 6 años. A este servidor le tocarán dos “crisis” de cambio de gobierno, que de crisis felizmente no tienen nada.

El primer y enorme logro del sistema es que hasta hoy, las 14 ternas de primer nivel que hemos enviado al Presidente han sido unánimes, y lo hemos hecho con la misma expedición que lo haría cualquier organización de “head hunting” que le busca candidatos a una empresa. El apoyo logístico que nos ha dado la Dirección del Servicio Civil en esta materia ha sido impecable, a pesar de que tuvo que ser montado “apurado y sobre las rodillas” al inicio del sistema. El apoyo presidencial ha sido absoluto, respaldándonos plenamente en las escasas ocasiones en que el sistema político y administrativo manifestó los previsibles corcoveos que se ocasionan al transitar de un sistema basado primariamente en las confianzas políticas y las lealtades partidarias, a uno en que las direcciones de Servicios se profesionalizan.

El otro logro significativo es que, con la ayuda de la Dirección Nacional, hemos logrado montar los sistemas y procedimientos que permitirán abordar el previsible aumento de carga de trabajo que se irá dando, especialmente en los cargos de segundo nivel, que son cerca de diez veces más que los de primer nivel. Para ello, hemos seleccionado cerca de 20 expertos de gran estatura, provenientes tanto del sector público como privado, que nos merecen plena confianza y que han mostrado gran compromiso para dedicar tiempo a esta tarea, al representarnos en dichos Comités de selección de directivos de segundo nivel jerárquico.

## **Mito # 1: El sistema ha sido lento.**

La campaña mercurial ha sido sistemática, y prácticamente indesmentida. Esa es mi principal razón para escribir esta columna. ¿Cómo es posible que se haya avanzado tan lentamente, nombrándose hasta ahora sólo 11 de 99 Directivos? La explicación es cristalinamente sencilla. El que los Servicios vayan incorporándose legalmente al sistema, de manera planificada, de aquí al 2010, *no implica que automáticamente haya que pedirles la renuncia a sus directivos*. Significa que, *cuando renuncien o se les pida la renuncia, entonces deberán incorporarse al sistema de concursos*. Eso es exactamente lo que dice el transitorio de la Ley. Hasta hoy, se han producido 14 renunciaciones, y el Consejo ha emitido ... 14 ternas. 11 han sido aprobadas, con un directivo seleccionado, y las 3 más recientes están en el escritorio del Presidente. En un extremo hipotético, el próximo Presidente(a) podría mantener en sus cargos a la totalidad de los 63 Servicios que estarán afectos al sistema en el 2006, y el Consejo se quedaría con poco trabajo durante este año. No digo que eso sea deseable, todo lo contrario, pero es legalmente posible.

Por cierto, más de alguien dirá que el Presidente Lagos podría haber apresurado renunciaciones. Tal vez, pero habiendo conocido los corcoveos del sistema en sus inicios, y conociendo las características de la revoltosa coalición de gobierno (por cierto que menos revoltosa que la coalición de oposición), es probable que cualquiera en su específica situación hubiera optado por la prudencia en el período de

transición entre ambos sistemas. Y por último, es una prerrogativa presidencial, acordada en la Ley, y es su juicio el que debe respetarse respecto a la gobernabilidad del poder ejecutivo en su conjunto.

Un fenómeno interesante, promisorio y previsible, es que a medida que se han ido incorporando Directivos de primer nivel, ello ha ido detonando los concursos de segundo nivel, en un efecto en cascada, y es allí donde se puede producir la mayor carga de trabajo. Lo cual nos lleva al...

## **Mito # 2: El sistema no tiene capacidad de respuesta.**

Falso. Hay procedimientos creados, hemos desarrollado un moderno sistema de contratos-marco, previsto en la Ley de Compras Públicas, de manera de poder escoger expeditamente empresas proveedoras de servicios de selección y head hunting, está en marcha el sistema de postulación en línea, hay un cuerpo seleccionado de expertos para abordar el segundo nivel jerárquico. En suma, hay capacidad de respuesta, aun en el caso de que en Marzo nos llegara un diluvio de 40 directivos de primer nivel. Lo peor que nos podría pasar es que tengamos que encerrarnos a entrevistar candidatos de tiempo completo por un par de meses, y que el atochamiento prolongue en algunos casos de 3 a 4 meses algunos procesos.

La apocalipsis mercurial es que en ese caso el sistema deberá operar con subrogantes durante 3 o 4 meses, que es un plazo natural y razonable para cualquier proceso de selección. ¿Cuál es el desastre? Las políticas públicas, en lo fundamental, no las fijan los jefes de Servicio, las fija el poder ejecutivo, a nivel presidencial y ministerial. Los jefes de Servicio, subrogantes o no, las ejecutan. Por cierto, ayudaría que el Presidente entrante y el saliente conversaran el tema y nos echaran una manito para “aplanar” la curva de demanda, pero en el peor de los casos, aun con un diluvio de concursos de primer nivel, no va a pasar nada tan tremendo.

Donde sí me permito extender una súplica al próximo gobierno, es en no concursar simultáneamente los cargos de primer y segundo nivel. Esto es vital. No es sólo por un problema de carga de trabajo, que en ese caso sería bastante mayúscula, sino por algo más profundo y conceptual: es esencial que sea el nuevo Jefe de Servicio el que participe en la elaboración del perfil y la decisión de quiénes serán sus directivos de segundo nivel jerárquico. Póngase Ud. en el caso contrario: llega a dirigir un Servicio y ya le preseleccionaron a sus directivos de segundo nivel: ¿qué margen de maniobra le queda? Legalmente, podría echarlos al día siguiente porque son cargos de confianza, y reconcurarlos, pero es indudable que esto implicaría un gran deterioro del sistema.

## **Mito # 3: El sistema es “tecnocrático”.**

Aquí hay “moros y cristianos” (humanismo cristiano aparte). Por un lado algunos “políticos” opinan que aquí se está cometiendo el error de poner a “tecnócratas” en cargos de importancia político-técnica, y que el Estado debe manejarse con criterios políticos también. Algunos “tecnócratas” opinan que el Estado es un desastre, y que aquí lo que hay que hacer es sacar gerentes desde el sector privado, aplicar pulcramente los criterios de la gerencia empresarial, y con eso bastará para mejorar el Estado (por cierto, así lo hizo Vicente Fox en México, y así le fue como le fue).

La verdad es que ser gerente público es lo mismo que ser gerente privado, con iguales o mayores desafíos gerenciales de eficacia, eficiencia y calidad de servicio (piense por ejemplo en el volumen de operaciones del INP), pero a la vez, debe saber manejarse en una jungla de restricciones burocráticas, normativas y laborales, presiones políticas, y desafíos mediáticos muchísimo mayores, implementando políticas públicas de alta complejidad y con resultados e impactos de difícil medición. Se requieren, en definitiva, tanto capacidades gerenciales como habilidades políticas y

comunicación ales, y visión estratégica de su sector, y esos son los perfiles que estamos diseñando y los directivos que estamos buscando. Lo cual nos lleva a la ....

## **Mejora # 1: Las remuneraciones de altos directivos.**

Las remuneraciones de los funcionarios públicos se han igualado prácticamente con las equivalentes del sector privado, y eso está muy bien. Pero, a nivel de directivos, las diferencias son de entre 200% y 500% !! Comparativamente, las remuneraciones de directivos públicos de Chile son de las más bajas del continente. Para ilustrarlo, el director de un complejísimo hospital público, mucho más difícil de administrar que la Clínica Las Condes o Alemana, ganará, con asignación de Alta Dirección incluida, 4 o 5 veces menos que sus contrapartes, y además con la obligación de dedicación exclusiva que acarrea esta legislación.

Creo no exagerar al afirmar que la reforma de la salud está en serio peligro por los errores que se han cometido al restringir estas remuneraciones. Si bien la situación en otros sectores no es tan grave como ésta, si bien es claro que nadie pretende que los salarios públicos y privados sean iguales, hay un límite a estas diferencias bajo el cual el sistema se deteriora, ya sea por escasez de candidatos, o por una tasa de migración al sector privado que será muy superior a la deseable. Esto ya está comenzando a ocurrir.

Es claro que mejorar estas remuneraciones acarrea costos políticos y presiones salariales, pues no es “políticamente correcto” mejorar remuneraciones de directivos, aumentando la desigualdad al interior del sector público. Pero lamentablemente, este es un país de graves desigualdades salariales en el sector privado, ya que el diferencial promedio entre el encargado de la limpieza y el gerente general de una empresa mediana o grande es un factor de aproximadamente 1 a 70. Así es, 1 a 70. Esto, en países avanzados, más allá de las condiciones de oferta y demanda del mercado laboral, es considerado éticamente inaceptable.

La paradoja es que, si queremos generar un sector público mas amable y eficiente para la ciudadanía, y que ayude a mejorar la competitividad del país y la generación de empleos, no queda otra salida que aumentar aunque sea en algo la desigualdad salarial al interior del sector público. Hay que decir las cosas como son, y ojalá el Poder Legislativo y el futuro Ministro de Hacienda sopesen adecuadamente esta situación.

## **Mejora # 2: La gobernabilidad del sistema.**

Más arriba expresé que, a mi juicio, el Consejo de Alta Dirección ha mantenido un silencio demasiado discreto en este período, y anuncié una posible explicación. Como se desprende de las declaraciones de hoy de la Directora del Servicio Civil, a la vez Presidenta del Consejo, la estructura del sistema hoy sería correcta. Siendo respetable su opinión, me permito discrepar de fondo, y en esta materia no tenemos consenso, como sí lo hemos tenido en las composiciones de las ternas.

Una corriente de opinión, por cierto que normativamente correcta en lo general, es que la función del Consejo debe limitarse simplemente a ser un “productor de ternas”. Otra corriente de pensamiento, en la cual me incluyo, es que siendo esa su función principal, también es misión del Consejo velar por el correcto funcionamiento del sistema, y por ende, a lo menos pronunciarse públicamente en temas como las remuneraciones de directivos, proyectos de ley que afectan al sistema (como por ejemplo la Ley de Empresas Públicas o la Ley de Tribunales Tributarios), el funcionamiento u organización de la Dirección Nacional del Servicio Civil que le presta apoyo, la

calidad metodológica de los convenios de desempeño de los altos directivos, su relación con la compleja maraña de indicadores institucionales con la que deben lidiar, evaluar las limitantes al trabajo de los altos directivos y proponer soluciones a ellas, y en general, velar por un adecuado desarrollo del sistema.

El problema normativo estriba en que, siendo el Presidente(a) del Consejo a la vez el Director(a) del Servicio Civil, es decir funcionario de confianza del Ministerio de Hacienda, queda inextricablemente comprometido como el “jamón del sándwich” entre el poder ejecutivo y las opiniones de los Consejeros. La situación es en alguna medida similar a la archi discutida gobernabilidad de Codelco u otras empresas públicas: al ser su Presidente Ejecutivo o Gerente General de confianza presidencial, y a la vez el principal ejecutivo de la empresa, es inevitable que el Directorio quede relegado a un rol mas bien consultivo, a pesar de tener responsabilidades políticas y administrativas.

En suma, en mi opinión, se requiere un perfeccionamiento normativo, que separe la Dirección del Servicio Civil en lo que se refiere a los temas de apoyo al propio servicio civil y los problemas de los funcionarios, lo que puede seguir siendo dirigido por un directivo de confianza de Hacienda, de las funciones de alta dirección. En este último caso, debiera haber un Presidente(a) del Consejo de Alta Dirección de confianza del Presidente de la República, como hoy, pero debiera haber por separado un Jefe del Servicio de la Alta Dirección que, siendo elegido como sea, ternas o no, reporte enteramente al Consejo y pueda ser removido por el mismo. Sólo así el Consejo tendrá verdadera autoridad para ser un garante del funcionamiento del sistema, y para opinar sobre el mismo. Otro tema para pensamiento del Ejecutivo y el Legislativo.

### **Mejora #3: Perfeccionamientos normativos.**

Aquí hay varios temas que es necesario abordar<sup>1</sup>: el primero de ellos es que, al ser las Plantas unos mutantes complejos, a la larga será fácil “bypasear” el sistema en los segundos niveles dejando cargos sin llenar y convirtiendo a asesores o cargos de tercer nivel en directivos *de facto* del segundo nivel. Es necesario legislar para que los funcionarios que reporten al Jefe de Servicio sean, en cualquier caso, efectivamente seleccionados por este sistema, aun cuando las estructuras organizacionales sean modificadas *de facto* o por ley.

Otro tema importante es el establecimiento de un período máximo para que el Presidente, y el Ministro en casos de segundo nivel, acepte o rechace la terna que se le ha presentado. En caso contrario, y aunque no ha ocurrido hasta ahora, se corre el riesgo eventual de que, por determinadas presiones, un nombramiento permanezca en el limbo por un largo período.

Un tercer tema es el perfeccionamiento del artículo 59 de la Ley, que ha dejado algunos resquicios por los cuales en algunos casos se han utilizado las subrogancias en exceso. Si bien el Presidente Lagos emitió un instructivo nítido para evitar estos resquicios, lo cual nos permitió solucionar todas las situaciones presentadas a la fecha, es necesario convertirlo en materia de Ley.

Asimismo, es necesario darle al representante del Consejo mayores atribuciones en los Comités de segundo nivel, convirtiéndolo en Presidente de dichos comités y no en un mero integrante, de manera de que pueda transmitir con mayor autoridad los criterios del Consejo

---

<sup>1</sup> Al respecto, el Consejo ha elaborado una detallada minuta de cambios propuestos. Aquí sólo se exponen los que, a juicio de este Consejero, son los principales.

## **Mejora # 4. Acelerar y ampliar el sistema.**

Si bien la ley actual prevé la incorporación progresiva de los 99 servicios hasta el 2010, sinceramente no veo la razón para no incorporarlos todos a la brevedad. El sistema ya se ha probado lo suficiente, y la eficacia del Estado podría beneficiarse con la incorporación inmediata de todos. Asimismo, si bien hay Servicios críticos como DIPRES que en ningún caso debieran estar afectos a este sistema, es evidente que hay diversos casos en que las razones para dejarlos fuera del sistema son a lo menos dudosas, y esta materia debiera reestudiarse. Del mismo modo, el tema de la descentralización es crítico, la debilidad de las administraciones regionales y municipales es evidente, y es imperativo para el país diseñar un sistema para su profesionalización, sea o no al alero del Consejo de Alta Dirección.

## **Epílogo.**

El asado familiar terminó, y siendo las 11 de la noche la Concertación, de la cual me declaro miembro “duro” (razón por la cual mi nombre fue propuesto al Senado en esa “cuota política”) tiene un cuarto Presidente de la República, en este caso con la interesantísima novedad del cambio de género. Expreso mi gran alegría por ello, y refuerzo las opiniones arriba emitidas, en la certeza de que continuaré actuando al interior del Consejo con la misma independencia política que hasta ahora, tal y como lo han hecho mis colegas. Ha sido verdaderamente un placer trabajar con todos, y estoy seguro de que lo seguirá siendo.

Comentarios a [mariow@dii.uchile.cl](mailto:mariow@dii.uchile.cl)

Esta y otras columnas están disponibles en [www.mariowaisbluth.com](http://www.mariowaisbluth.com)

Columnas anteriores:

- ✓ ¿Compraría Ud. futuros de la Universidad de Chile?
- ✓ Empresas públicas, un debate saludable.
- ✓ Chile y la transparencia pública.

Si Ud. desea ser eliminado de la lista, rogamos enviar un e-mail diciendo **ELIMINAR**

Si. Ud. desea ser incorporado a la lista, rogamos enviar un e-mail diciendo **INCORPORAR**.