



Oe

Alta Dirección Pública: el camino a la gestión del desempeño

Por Eduardo Abarzúa*

*Profesor de la Facultad de Economía y Negocios, UAH.

Nuestro Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) está tensionado. Tenemos datos inquietantes en la línea de que la lógica política inunda un sistema basado en el mérito, alterando principios fundadores y resultados que se querían promover. Los directivos elegidos bajo este sistema permanecen en sus cargos 2,2 años en promedio; los concursos duran alrededor de tres meses o el doble, si se declaran desiertos. Las autoridades, mientras los cargos están vacantes, recurren a un profesional externo en calidad de transitorio o provisional, que luego postula al concurso: en demasiados casos lo gana y es nombrado en el cargo. Así ocurrió en un 64% de los nombramientos de 2012, en contraste con el 35% promedio entre 2004 y 2008 y el 36% de los nombramientos de 2010.

En un artículo anterior comentábamos que el sistema tendría su verdadera prueba no con los cambios de gobierno, sino con un cambio de coalición¹. Y así fue. En 2010, cuando asumí Sebastián Piñera, se desvinculó al 64% de los directivos del primer nivel jerárquico que estaban en ejercicio y al 24% del segundo nivel, hecho que alteró drásticamente la tendencia.

No se trata de formular una crítica a alguna coalición; lo que ocurre es que estamos frente a una lógica transversal que es compartida, en general, por el actor político. Su dificultad está en no aceptar perder facultades de nombramiento y convivir con una gerencia pública profesional. Por lo mismo, se aceptó la concursabilidad como la mejor expresión para asegurar el mérito para el ingreso de directivos públicos, pero se la combinó con la total flexibilidad en el despido: basta invocar la pérdida de confianza política. Esto no solo provoca el debilitamiento de una política pública que sabemos profesionaliza y mejora la gestión del Estado, sino que además le cuesta mucho dinero al fisco. En 2010 se gastaron \$1.859 millones asociados a la ejecución de concursos públicos (publicaciones y consultoras) y en 2011 aumentó este ítem en un 59%, llegando a \$2.952 millones², presupuesto consistente con los cargos a cubrir luego de las desvinculaciones.

Los defensores del sistema tal cual está dirán que se ha ampliado y propagado la concursabilidad a diferentes órganos públicos y ha aumentado el porcentaje de personas nombradas a través del SADP que provienen del sector privado. Así el Consejo de Alta Dirección Pública administra los procesos de selección de jueces tributarios y aduaneros. También se le ha dado un rol indirecto, nombrando a un representante en los comités de selección de los directores de Establecimientos Educacionales Municipalizados (universo aproximado de 3.900 cargos), más otras ampliaciones en carpeta. En mi opinión, estos nuevos espacios de concursabilidad desenfocan el rol de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), al hacerlos intervenir en otros poderes del Estado. Incluso pueden debilitar el prestigio institucional cuando solo se integran comités de selección para entrevistar postulantes ya seleccionados, sin una real capacidad de velar por los principios que inspiran el sistema. Lo anterior solo refuerza la imagen de una DNSC como prestadores de un servicio de selección; una gran prestadora de concursos.

Estoy convencido de que si hay cambio de coalición gobernante tendremos porcentajes equivalentes de desvinculaciones a los de 2010. Si ya conocemos los datos, ha llegado el momento de pasar a una segunda fase de nuestro Sistema de Alta Dirección Pública:

mantener la alta exigencia al momento de seleccionar, pero equilibrar el despido solo fundado en la pérdida de confianza política, con argumentos basados en el desempeño del gerente público. Se trata de completar nuestro modelo de ADP (hasta ahora de concursabilidad) con desempeño y otras acciones que permitan efectivamente su fortalecimiento. Creo posible esbozar algunas propuestas para una agenda legislativa.

1. En materia de gestión del desempeño: dar realidad institucional a los convenios

El Convenio de Desempeño y su real uso es un "pendiente" de nuestro sistema. Se debe validar su uso como contrapeso ante el recurso a la pérdida de confianza política para cesar a un alto directivo público. Institucionalizarlo implica protocolizar el proceso de discusión y definición de las metas de desempeño a cargo de los directivos de primer y segundo nivel jerárquico, que vinculen los resultados institucionales y desempeño directivo. En este proceso, deben concurrir las autoridades gubernamentales y los directivos en la discusión y definición de los convenios de desempeño de primer nivel; de esta forma los convenios de segundo nivel desagregan las directrices definidas en el primero. Al mismo tiempo, se deberán contemplar procesos de seguimiento a los convenios, de tal forma que sea posible actualizar y corregir la formulación inicial de las metas y acercarlas al nivel de cumplimiento esperado.

2. Limitar el recurso a la pérdida de confianza política como fundamento del despido.

Hoy es posible establecer límites claros que permitan definir y diferenciar servicios regidos solo por lógica de desempeño (técnica) de aquellos regidos por lógica política. En esta materia, como estrategia de mejora se puede optar por una lógica incremental, poniendo como condición para el despido algún fundamento en el convenio de desempeño ante un órgano que represente dicha perspectiva, en este caso el Consejo de Alta Dirección Pública. Luego de lo observado en los últimos años, parece necesario ir a un cambio algo más radical, identificando instituciones y cargos de primer y segundo nivel jerárquico en los que para remover a sus ocupantes solo sea válido como argumento razones fundadas en el convenio de desempeño suscrito al momento del nombramiento y cuyos avances sean revisados

periódicamente. Este modelo aplica especialmente para cargos de segundo nivel jerárquico, pero también para otros del primer nivel, por ejemplo, los directores de Servicios de Salud y del Registro Civil, entre otros.

3. Limitar la facultad de nombrar directivos sin el recurso a concurso de méritos

La posibilidad de desvincular por razones de pérdida de confianza política se retroalimenta positivamente con la facultad de nombrar en el cargo ocupantes transitorios y provisionales venidos desde fuera de las instituciones. Lo anterior es un incentivo para demorar los concursos o declararlos desiertos. Ha llegado el momento de eliminar dicha facultad, dejando restringida la designación al subrogante legal de la planta respectiva. Lo anterior sería un auténtico desincentivo al uso de indiscriminado de la remoción por pérdida de confianza y también un estímulo a la pronta concursabilidad de los cargos.

4. Matizar nuestro modelo de empleo con atributos de carrera

Si se materializa el desempeño como variable de retención o desvinculación de altos directivos públicos, es bastante probable que aumente la renovación de los períodos de ejercicio y algunos completen el máximo posible. Sin embargo, nuestro modelo no contempla ni permite ninguna acción positiva para ese grupo de directivos exitosos: solo su salida del sistema. Frente al fenómeno anterior, se hace necesario diseñar mecanismos que aseguren la retención del talento y la transferencia de conocimientos. En dicho escenario, sería razonable disponer de facultades para establecer un registro de candidatos con experiencia directiva en cargos de ADP y, que en el caso de producirse vacantes, con requisitos compatibles en la ADP, estos ex directivos puedan ser reclutados e incorporados en etapas avanzadas del concurso. Del mismo modo, una estrategia ya implementada por países con más larga data en este sistema es entregar roles de mentores a ex altos directivos para que acompañen y faciliten una rápida y efectiva inducción a aquellos que ingresan al sistema. La cuestión de fondo está en que al pasar de un modelo de concurso a uno de desempeño, también nuestro modelo muta desde uno de empleo a uno de carrera, y son necesarias acciones de gestión diferentes.

5. Revisar y actualizar salarios e incentivos

Otro aspecto relevante se vincula con una mejor valoración de los cargos, considerando atribuciones, responsabilidades, desempeño y mercado. Del mismo modo, parece necesario mejorar la indemnización y/o contratar un seguro de desempleo que permita que los directivos bien evaluados que dejen sus cargos tengan un período de protección, pero que también haga viable la limitación o latencia frente a ofertas del sector privado en la misma área de desempeño público.

6. Ampliar la concursabilidad a otras instituciones del Estado y estimular la participación de profesionales de planta

A nivel del gobierno central, parece imprescindible incorporar una serie de servicios que quedaron excluidos del sistema, por ejemplo, el Comité de Inversiones Extranjeras, la Corporación de Fomento de la Producción o la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, entre otras. Por otra parte, con elecciones a la vista y cuando todos los candidatos proponen descentralización efectiva, es recomendable que la profesionalización y el mérito se extiendan a los gobiernos regionales y municipios, identificando cargos que deben ser provistos vía concurso público en el marco del SADP. Del mismo modo, deben derribarse desincentivos para la postulación de funcionarios de planta del sector público, permitiéndoles, en caso de ganar un concurso, guardar la titularidad de su cargo, a lo menos durante un período de ejercicio en el sistema de ADP.

7. En materia estructural: fortalecer gobierno corporativo del sistema

Varias de las propuestas anteriores se basan en un mayor peso institucional de la DNSC y el Consejo de ADP. Parece vital que el Consejo delegue las funciones operacionales de los concursos de ingreso, asumiendo tareas prospectivas, de planificación y rediseño del sistema en el mediano y largo plazo, y que sea una contraparte de la DNSC en tareas de seguimiento y monitoreo del sistema y los convenios de desempeño. Igualmente, la Dirección Nacional del Servicio Civil requiere más atribuciones y una dependencia del más alto nivel, para que integre y concentre las diferentes funciones dispersas en materias de gestión de personas en el Estado. ■

¹Ver Observatorio Económico, n°41, mayo 2010. Presiones en la Alta Dirección Pública.

²Balance de gestión integral año 2011. Dirección Nacional del Servicio Civil.

Oe