

El pálido reflejo del pensar

De cómo la reforma del servicio civil peruano ha llegado al borde del colapso

Juan Carlos Cortázar

Hacia el final del soliloquio más famoso del teatro moderno occidental, el gran Will hace decir al reflexivo y cuidadoso Hamlet lo siguiente:

*Así la conciencia
hace de todos nosotros cobardes,
y la ardiente resolución original
se opaca con el pálido reflejo del pensar,
y empresas de mayores alientos e importancia
por ella tuercen su curso
y dejan de llamarse acciones.*

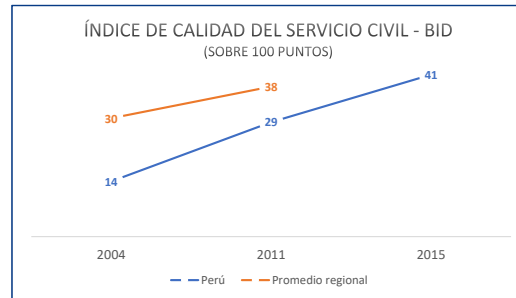


Hamlet no era ningún idiota. Por el contrario, era un muchacho meticulado y planificador. De esos pibes que de estudiosos y cumplidos ponen orgullosa a la familia. Y cuando en su linda Dinamarca se le aparece el fantasma del padre asesinado, al tiro trama un plan para vengarlo, busca cómplices, lo pone en marcha con sumo cuidado. Hamlet está atento a los detalles. A muchos detalles. Calcula sus movidas, les da vueltas y vueltas. Diseña y rediseña. Seguro dibujó un montón de ~~powerpoints~~ esquemas. Y es que el problema de Hamlet era, creo, que pensaba mucho. Demasiado. Le pasaba eso que hoy en día -sin nada del ~~floro~~ maravilloso gusto renacentista de Will al escoger palabras-, se llama *big thinking*. Y pensando así, a lo grande, y sobre todo sin tener en cuenta nada más que sus propios planes, como si los demás personajes que creó el gran Will fueran pedazos de madera, sin ideas ni proyectos ni planes, el pobrecito Hamlet terminó con el país invadido, la novia loca y muerta, el casi suegro asesinado (bueno, lo asesinó él mismo), la amorosa madre envenenada, el hermano de la difunta novia muerto (él también lo mató, sí) y finalmente y con la re justa, el tío rey asesino de su padre -el objetivo de todo esto-, muerto también (ya pues, fue Hamlet también). Y casi me olvidaba, Hamlet también se nos muere. Apenas si logró salvar al amigo (se iba a suicidar el muy noble) para que nos contara todo esto. Y, bueno, *el resto es silencio*.

Pues bien, parece que ese mismo y hamletiano *big thinking* está logrando que la reforma del servicio civil peruano termine siendo lo mismo: silencio (¿y todos muertos?). Pensar a lo grande, producir maravillosos planes, croquis, powerpoints, normas, directivas e instrumentos, es un mal muy extendido entre quienes ~~vivimos de~~ nos dedicamos a la gestión y las políticas públicas. Pues con la reforma del servicio civil, parece que algunos se fueron de rosca con esto de pensar y pensar a lo grande. Mucho *thinking* y poco sentido común y estratégico.

La reforma inició el 2008, en el gobierno del segundo García, con esos decretos que crearon SERVIR, el Cuerpo de Gerentes Públicos (un laboratorio para aprender a seleccionar directivos,

en realidad) y algún otro artefacto más. La lanchita flotó, salió a mar abierto y en eso, zas, dio un salto geométrico cuando el 2013 inventaron y lograron aprobar la Ley del Servicio Civil. Con sinceridad, yo no creí que se pudiera hacer algo así y, menos, con un contenido varias cabezas mejor que lo que se tenía antes y lo que tiene el resto de América Latina (salvo en el punto de la selección de directivos, donde ~~metieron las cuatro patas~~ lo aprobado no es



muy bueno). Fue un gran triunfo para quienes dirigían por ese tiempo la reforma. Casi increíble. En el dibujito de al lado (que soy serio también, eh, sé hacerlos), pueden ver que, gracias al ciclo reformista del 2008 al 2013, la calidad institucional del servicio civil peruano saltó del 2004 hacia el 2015, incluso por encima del promedio regional.

Y, bueno, como es normal llegó el momento de implementar la Ley, hacer pasar entidades y gentes al nuevo régimen laboral, que era en gran medida el nodo de la Ley y la reforma..., pero fue justo ahí cuando, como a nuestro amigo Hamlet, parece que a los responsables del asunto se les presentó algún fantasma del pasado, se pusieron a hablar con la calavera, o yo no sé qué les pasó (el virus del *big thinking*, claro), pero la verdad es que, hasta hoy, no ha pasado ~~casi~~ nada más en cuanto a transformación efectiva.

Recuerdo una reunión a poco de aprobada la Ley del 2013. Con mesa llena y powerpoints en ristre, tuvieron la amabilidad de presentarme el famoso “proceso de transición.” Cuatro etapas. 11 pasos. La descripción de cada paso -es decir los procesos que debían cumplir las entidades públicas para pasar al régimen nuevo que creaba la Ley- ocupaban, cada uno, varias ~~diapositivas~~ (uy que soy viejo) láminas. Al final una hermosa lámina síntesis presentaba la majestuosa



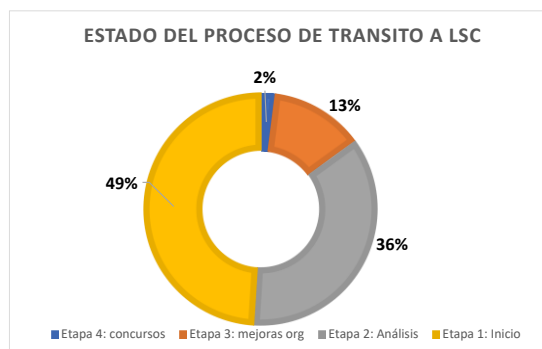
pendiente de cuatro niveles y once pasos. *Something really big*. Yo debo haber quedado como la calaverita que Hamlet recogió en el cementerio (Acto V, Escena I, lean pues), con la boca bien abierta. Y casi sin pensar, de la guata, me salió decir: **nadie va a pasar**. Los de la mesa me miraron como los sepultureros debieron mirar al loco de Hamlet (¿ya leyeron el Acto?), mientras que a mí me parecía recontra obvio (ya había visto algo similar, a menor escala, en Uruguay en el primer gobierno de Tabaré) que nadie iba a llegar vivo al final de semejante escalada. Pero, además, ¿para qué hacerlos escalar algo tan empinado y enorme?

Obvio, ~~tenías que ser sociólogo~~, me contestaron: **para poner orden**. Antes de ingresar al Nirvana Valhala Reino de los Cielos del nuevo régimen que la Ley creaba, había que limpiarlo todo, reorganizarlo todo, dibujarlo todo en sesudos esquemas que derivaban en precisos y apretados formatos. Solo entonces, purgados, expiados y renovados, los miles de organismos y funcionarios entrarían cantando alabanzas. Insistí: **nadie va a pasar**. Y, por sentido común supongo, añadí que si no sería acaso mejor limpiar así como cuando la mamá o el papá nos mandaban ordenar la habitación, hacerse un poquito el loco (no mucho que terminan como Hamlet), pasar a cuanta entidad y gente se pudiera al Nirvana... antes que la ventana de oportunidad se cerrara. Siempre se podía hacer la limpieza después, porque lo que no iba a

esperar era la oportunidad. Y es que -estoy convencido- era una gran oportunidad: no sólo había una buena Ley, sino un gobierno que apoyaba la idea, y plata. Había plata. Presupuesto, que le llaman. Y si no había (~~este es otro tema: los que hicieron todo esto parece que se concentraron mucho en pensar, pero no tanto en sumar, porque ni con el rescate de Atahualpa alcanza..~~), estaba la disposición real de que la hubiera (al menos algo). No sé si esto se aprende en las universidades y las maestrías de política pública, pero es obvio: cuando tienes una oportunidad en un millón de hacer lo que hace mil años sueñas, te mandas con todo. Sí, sí, dirán que eso no es serio, que los procesos, que las políticas, que estamos analizando la evidencia de la OCDE (~~porque, aj, ahora sólo deben hacerse políticas basadas en evidencia..~~). Pero yo soy de esos viejos que creen, con Behn¹, que la gestión pública es un oficio, un artesanado, en el cual nos arrastramos más o menos en la dirección que queremos, unos metritos nomás, pero al menos en la dirección correcta por favor. Entonces, cuando una oportunidad como la del 2013 se presenta, cuando se logra hacerla, pucha hay que arrastrase lo más rápido posible (y en la dirección correcta, claro).

No creo haber sido el único que quedó con la boca abierta con las-cuatro-etapas-y-once-pasos del dichoso tránsito. Ignoro si algún otro ~~inconsciente~~ lo dijo en voz alta. Pero por supuesto, menos mal, ~~por eso nuestro país llega firme y feliz por la unión al Bicentenario~~, primó la cordura. El profesionalismo. La planificación prospectiva y detallada. La seriedad. La imperiosa necesidad de “poner orden”. Gracias a ello, luego de siete años, con la reforma ha pasado lo mismo que con el pensante Hamlet: nada salvo el silencio.

A la fecha, 501 entidades del Poder Ejecutivo han comenzado forzosamente a escalar la cumbre. La mitad se quedó pegada a la primera etapa: una maravillosa resolución que dice que pueden comenzar a trepar. Bien, asumo que saben mirar un gráfico como el de al lado ~~si hasta un sociólogo como yo puede~~. La cosa es clara: sólo 2% de los que en estos últimos siete años comenzaron el ascenso han llegado a la meta. Ocho (8) entidades y nada más. ¿Quiere decir que entonces en esas ocho entidades los funcionarios disfrutaban ya del Valhala? Pues no. Porque se han concursado muy pocas plazas. Poquísimas. Es lo mismo que vi ocurrir en Uruguay, ~~solo que los uruguayos no se tomaron siete años para darse cuenta de que la cosa no funcionaba~~. Esa es la noticia: en siete años sólo el 2%, y formalmente nomás, ni siquiera con concursos hechos en la mayoría de sus plazas.



No puedo decir, lamentablemente, que estoy sorprendido por estos resultados (~~tuve muchas ganas de equivocarme~~). Pensar que entidades, directivos y funcionarios iban a entrar ordenaditos y en fila a la gran Arca de la Nueva Ley, habiendo realizado todos sus trámites previos puntillosamente, era una idea de una ingenuidad superlativa. Ni con el incentivo de la mejora salarial bastaba. Eso era algo evidente. Y por supuesto, los primeros en oponerse fueron los que mas tiempo tenían manejando barcos bastante bien hechos (o mejor que el resto), es decir, el

¹ Robert D. Behn. *Management by Groping along*. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 7, #4 (Autum 1988), pp. 643-663)

BCR, las islas de eficiencia como SUNAT, etc. Para qué había que pelearse con ellos primero, habiendo tanta entidad maltrecha, la verdad no lo sé. Aparecieron también los cálculos chicos: el directivo preocupado que su secretaria pudiera ganar menos con el nuevo régimen, o él mismo. Estuvo también la negativa a ceder un ilimitado control político sobre los cargos de confianza, es decir, de reducir el número de estos (~~adivinen cuáles entidades lograron el permiso para exceptuarse de lo que la Ley dice al respecto, es decir, del límite impuesto.~~). A eso sumarle el tsunami de instrumentos y formularios que las entidades debían cumplir durante la escalada, para lo cual debieron contratar ~~sherpas~~ consultores. Luego los políticos fueron cansándose o no entendiendo ya nada. Y los CAS, hartos de esperar al final de la fila. El asunto es que **todo esto era perfectamente previsible**. No había que hacer un gran ejercicio de prospectiva ni de *análisis de evidencia comparada*, como está de moda, dicen. Pero cuando se presta más atención a la geometría del powerpoint que a considerar los intereses, estrategias y preferencias de los demás actores; cuando se ponen todas las pilas en regular hasta como deben los demás ir al baño en lugar de entender y negociar; cuando en vez de explorar qué prácticas hay por ahí que valgan la pena y, por el contrario, se pone todo el empeño en pasar la aplanadora normativa con la directiva de esta semana; cuando fascina cumplir con la inexpugnable lógica del papel y todo aquello que hace ruido o no calza en el esquemita es declarado inútil o inexistente; cuando se gestiona así, pasan cosas como las de Hamlet.

Es verdad que, pese a todo, a lo largo de esos siete años muchos funcionarios han remado y remado para lograr el advenimiento del Reino. Cual Hamlet obstinado en su proyecto de venganza, SERVIR dedicó ciegamente tiempo, sudor y dinero al tránsito. Pero al parecer, en algún momento alguien se dio cuenta de que la cosa no iba para ningún lado. O, más concretamente, se dieron cuenta de que el gobierno de Humala no estaba ya interesado en el asunto (como tampoco lo estuvieron PPK y Vizcarra). Y sin apoyo político la plata por supuesto se esfuma. En fin, si había o no plata todavía es un misterio insondable, supongo, pero más allá de eso, lo que quiero resaltar es que en algún momento los responsables del advenimiento del Reino se dieron cuenta de que la meta quedaba (la habían puesto ellos mismos) demasiado lejos. Parece que no eran buenos con la métrica. Y entonces se dedicaron a otras cosas, quien sabe si importantes o no, a ordenar trastos viejos que parece que no sirven de mucho, pero hicieron como esa gente que siempre está ordenando algo, por si acaso, para mantenerse ocupada, nomás. Y los antaño predicadores del Reino, sueltos de huesos, comenzaron a decir por aquí y por allá que “eso de la reforma no iba a ocurrir ya.”

Imagínense. Es como si Hamlet se hubiera vuelto a encontrar con el fantasma del padre y le dijera “oye, por si acaso, eso de la venganza ya no va”. Sí, sí, ya se que he gastado tiempo y dinero de la herencia en tratar de vengar tu muerte -diría nuestro Hamlet-, y que, bueno, ha habido algunos muertitos en el camino, pero viejo, la vida (en fin, la muerte) es así. Y a otra cosa mariposa.



Es verdad que bastantes remeros siguieron remando cuando los Hamlets criollos miraron a otro lado. Tal vez se olvidaron de decirles que dejaran de remar. O tal vez haya remeros que todavía creen que algo se puede salvar algo del naufragio. De esos también hay. Y son los que valen la pena.

Y bueno, voy concluyendo porque esto salió largo y tengo que salir. Si escribo en ~~joda~~ chiste es porque hacerlo en serio me pondría de muy mal humor. Me entristece esta historia. Es como una vergüenza nacional (más). No estoy haciendo denuncias ni nada así, ya estoy viejo para esas cosas, ésta es solo una triste historia de como una reforma puede hacer, como decía mi abuela, “carrera de caballo y parada de borrico.” Las reversiones de política existen. Son usuales. Pero, por dios, haber dejado que el tiempo pase en vano, insistiendo en una estrategia a todas luces poco útil, pensada muy en el papel y mantenida en el papel, no haber oído otras voces, otras miradas, haber insistido robóticamente en lo que no funciona persiguiendo el sacrosanto “ordenamiento”, siendo que el problema real es la falta de efectividad y de calidad de las organizaciones (y además se confunde “desorden” con “heterogeneidad”, pero eso lo dejo para otro día). Ni Hamlet lo hizo tan mal (y al menos, al final, se hizo responsable del fracaso, digamos).

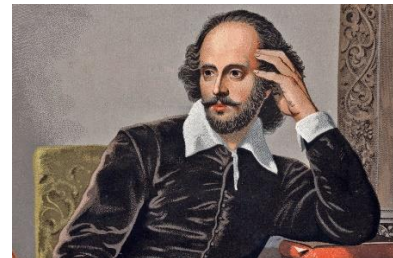
Tenemos una reforma de doce años al borde del colapso definitivo. Si lo miramos desde una perspectiva mayor, los esfuerzos previos datan hasta 1995, y luego en el gobierno de Toledo la Ley del Empleo Público: dos fracasos seguidos, y esta vez, cuando todo estaba a favor -buena Ley, una agencia fuerte, apoyo político, dinero-, dejar la reforma languidecer en aras de hacer un lindo ejercicio de *big thinking*... Que tremendo.

Acabo de borrar un parrafito que planteaba alguna idea de qué podríamos hacer ahora. Porque siempre algo se puede hacer hasta que el veneno hace efecto en los personajes de Will. Pero este no es un texto para hacer propuestas de salvamento. A eso le corresponden otros canales. Su propósito es, apenas, llamar la atención sobre algunas recomendaciones súper básicas que es mejor no perder de vista al hacer política pública:

1. Hay que pensar y planificar, claro que sí. Pero **cuidado con el *big thinking***. Cuidado con los directivos y expertos que denuestan el sentido común y la experiencia. Todo diseño debe pasar por la prueba ácida del sentido común.
2. Las reversiones de política son siempre posibles. No podemos sentirnos seguros con la maravillosa Ley, gobierno o medida que hemos logrado. En el mundo público, como dijo una afamada política, “cada día puede ser peor.” Para eso nos formamos y entrenamos quienes nos metemos a la función pública: para reaccionar al tiro cuando las cosas van mal (es decir, casi todos los días).
3. No se puede diseñar y planificar sólo en el papel. Los demás actores (entidades, servidores, sindicatos, políticos) tienen estrategias, intereses, preferencias. Si no se tienen en cuenta, nos vamos de cabeza contra el muro.

4. La naturaleza y lógica de la implementación de políticas no es la misma que la de diseñar leyes o reglamentos o proyectos. Enfrentarla con las mismas habilidades y herramientas lleva, con muchísima frecuencia, al fracaso. La razón es simple: la realidad, a diferencia del papel, *no* lo aguanta todo.
5. Cuando algo no funciona, es mejor cambiar o reparar la estrategia a tiempo (esta lección no viene de Hamlet, que la verdad no cambió de rumbo ni cuando se le murió la novia, pero créanme que vale la pena tenerla en cuenta).
6. ~~Para hacer política pública lean a Shakespeare primero. Parece que sirve.~~

El buen Hamlet, cerca ya a la muerte y dándose cuenta de que había generado un tremendo desastre, pide al amigo sobreviviente que le cuente al nuevo rey *cuáles fueron las circunstancias pequeñas y grandes que intervinieron para que yo haya actuado así.. El resto es silencio.* Es humano equivocarse. A los que somos técnicos en algún área de política pública es usual que nos salgan mal las cosas. Pero al menos, como Hamlet, hay que reconocerlo. Evaluar y reconocer aciertos y errores. Pero si además de haber dejado la reforma tirada, al garete, vienen ahora a aleccionarnos y dar cátedra, a rasgar vestiduras por valores fantasmagóricos y órdenes celestes mientras que durante siete años la reforma se desangró en sus manos, eso tampoco pues. Ya mucho. Al menos que se auto condenen al silencio, cual Hamlet. Aunque, para ser honestos, el decente príncipe danés tuvo el buen tino de primero reconocer que lo había hecho muy mal, de ofrecer explicaciones (al menos a través del amigo) y sólo después, guardar silencio.



¡Lean mis obras y serán buenos gerentes públicos!