



UNIVERSIDAD  
ALBERTO HURTADO

FACULTAD DE  
ECONOMÍA Y NEGOCIOS

# Oe

Observatorio Económico  
nº 41 / mayo 2010

## Presiones en la Alta Dirección Pública





# A potenciar las cuotas de pesca

Si sobreviene un proceso de licitación de las cuotas individuales de pesca, lo que más conviene es la perpetuidad de ellas.

por Jorge Rodríguez G.\*

\* Decano de la Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado

Hasta el año 2000 la pesca industrial chilena era un ejemplo de máxima ineficiencia económica. Regía protección ambiental con límites máximos de captura, pero el proceso de pesca era completamente antieconómico. Las empresas se apuraban para pescar lo más posible antes de que se agotara la cuota global anual, para lo cual necesitaban muchos barcos. Una vez decretada la veda, los barcos quedaban ociosos, los tripulantes varados en los puertos y las fábricas cerradas con trabajadores desocupados a la espera de insumo para el próximo año.

Como reacción a esta farra, en 2001, y luego en 2002, con la Ley Corta de Pesca se ordenó la extracción concediendo cuotas individuales por diez años a cada empresa pre-existente en el sector, e imponiendo un impuesto a la captura. Con eso para los industriales pasó a ser absurdo e innecesario pescar lo más rápido posible. Bajó la necesidad de tantos barcos (de 160 en la década del 90 cayeron a 60 en 2004)<sup>1</sup>, y se pudo avanzar hacia productos de mayor valor para consumo humano de exportación. Se logró una industria con acceso a insumo estable durante cada año, con lo que se afirmó la posibilidad de cerrar contratos

de largo plazo de carácter exportador. Así se potenció la construcción de redes comerciales y marcas. En este último caso, la regularidad de abastecimiento del insumo pasa a ser un seguro como los parronales propios para los fabricantes de vino: la integración vertical de la producción adquiere un sentido y valor mucho más relevante que en otras producciones.

¿Por qué cuotas de diez años? Básicamente por un acuerdo político para aprobar el proyecto de ley. Continuar con cuotas individuales por armador por períodos de dos años, como proponían algunos, mantendría la sequía de inversiones y subdesarrollo de la industria. En efecto: sin seguridad jurídica de largo plazo, no habría grandes emprendimientos para agregar mayor valor al insumo. Los diez años, entonces, posibilitaron un acuerdo en el Congreso, pero se sabía que la escasez de inversiones volvería a producirse hacia la segunda mitad de la década, cuando reapareciera la inseguridad legal de la continuidad de las cuotas y la necesidad de un nuevo proyecto de ley.

Este es un sector donde los objetivos nacionales debieran ser proteger el recurso pesquero, cobrar los tributos que corresponda a quienes lo explotan (que los industriales no pagaban antes del 2002) y conseguir una industria eficiente, orientada a la exportación de valor agregado. Ello se potenciará si la propiedad de las cuotas deja de ser un tema de revisión periódica, y nuestros recursos quedan protegidos de la depredación que buques factorías hacen en aguas internacionales limítrofes a nuestro mar. Para el país, el dilema es cómo acabar cada cierto tiempo con restar valor a una cadena productiva que compite en el ex-

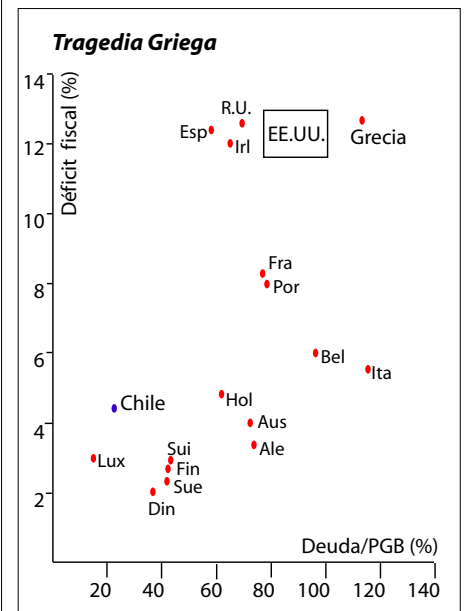
terior. Esto es porque la pesca industrial, a diferencia de la de los pescadores artesanales pequeños, no consiste solo en pescar y vender lo extraído.

En consecuencia, si sobreviene un proceso de licitación, la perpetuidad de las cuotas es lo más conveniente. La economía chilena no gana eficiencia con remate de cuotas a cada rato. Sólo se logran cadenas industriales hacia el exterior menos potentes, con una integración vertical débil. Y si preocupara la entrada de nuevos participantes de un mercado con un insumo natural completamente limitado, ello podría verificarse, como en muchas áreas de la economía, mediante la compraventa de empresas existentes. En las concesiones de obras públicas calza bien la idea de entregar derechos de explotación de las obras por plazos limitados: terminado el período de concesión, el empresario simplemente traspasa la infraestructura y se va. En la pesca industrial, si se asignaran las cuotas como concesiones periódicas, el empresario desplazado se queda con todo el resto de la cadena: barcos, fábricas, marcas y redes comerciales hasta el mercado final, y habría perdido las ventajas de la integración vertical para competir en el exterior. ■

<sup>1</sup>ITQ's in Chile: Measuring the Economic Benefits of Reform, A. Gómez-Lobo, J. Peña y P. Barria (1997), Dcto. Investigación I-179, Economía\_UAH.

## el gráfico

### DÉFICIT FISCAL Y ENDEUDAMIENTO



Por Juan Foxley\*

En clave de tragedia griega, parece oportuno recordar a coro la importancia de los desequilibrios (y la desgracia de los desequilibrios macroeconómicos). El gráfico muestra la explosiva combinación de déficit fiscal y endeudamiento de diversos países. Fuera de la situación extrema de Grecia, resalta la moderación de los países nórdicos y, por supuesto, la de Chile.

La disciplina fiscal y niveles de deuda moderados de Dinamarca, Suecia y Finlandia, contrasta con los excesos de Estados Unidos, especialmente si se considera que éste último llega a esa situación de la mano de un gobierno supuestamente conservador como el de G.W. Bush.

En Chile apreciamos las holguras que nos deja la responsabilidad financiera de los últimos gobiernos y esperamos que la política fiscal del actual Ministro de Hacienda tenga la posibilidad de mantener la disciplina. Aunque a veces lo demos por sentado, los excesos de gasto se pagan, más temprano que tarde, y más por los pobres que por los ricos. ■

\* Profesor de Finanzas, UAH.



\* Ph.D. en Ciencias del Trabajo,  
Universidad Católica de Lovaina,  
Bélgica. Profesor Facultad Economía  
y Negocios, UAH.

# Las presiones y tensiones en el sistema de Alta Dirección Pública

El sistema debutó en 2003 para garantizar que el mérito profesional, más que el partisanismo político, entrara en la alta dirección del Estado. Pero todos sabían que la prueba mayor llegaría cuando cambiara la coalición política gobernante. La prueba llegó. Y el sistema no se está fortaleciendo. *Por Eduardo Abarzúa\**

¿Creemos o no en un Servicio Civil para Chile? En 2003, fruto de un amplio acuerdo político, se estableció por ley la concursabilidad para un conjunto de cargos antes de nombramiento discrecional de la autoridad política. De esta forma se iniciaba uno de los cambios más trascendentales en la gestión de personas estratégicas en el Estado: la introducción del mérito y de una administración profesional para un conjunto de cargos de primer y segundo nivel jerárquico. Se comenzaba a proteger una parte de la administración del Estado del cuoteo político.

Sin embargo, nuestro Sistema de Alta Dirección Pública recoge en su diseño las incapacidades y desconfianzas transversales que tiene el mundo político en su convivencia con una gerencia profesional. Para unos fue una manera de quitar facultades al ejecutivo; para otros, simplemente, perderlas. En torno a dicha dinámica se produjo el consenso que no siempre respetó el principio fundador del sistema: dotar al Estado de los mejores profesionales cuyas funciones no se limitaran exclusivamente a las designaciones del gobierno de turno, sino que se basaran en la continuidad de políticas públicas con perspectivas de largo plazo.

Así nació nuestro modelo de Servicio Civil, a veces brillante y también contradictorio. Por ejemplo: el proceso es altamente exigente al momento de seleccionar, pero desprotege al gerente público a la salida porque basta la invocación de la pérdida de confianza política para despedirlo, sin considerar su Convenio de Desempeño. El mundo académico lo sabía: el sistema realmente se probaría cuando cambiara el signo de la colación gobernante.

## EL SISTEMA EN LA ALTERNANCIA

En las últimas semanas se ha ido consolidando una relación con el sistema por parte de la actual coalición gobernante que en nada la diferencia de la anterior.

Por ejemplo: el recurso a la pérdida de la confianza política para justificar el despido sin fundamento en el desempeño de aquellos directivos que fueron seleccionados por concurso y mérito profesional. Es más, en algunos casos se les ha expresado que es por la necesidad de disponer de cargos a nombrar en servicios que son parte del sistema. Tal vez el caso más emblemático sea el del Director del FOSIS, quien que además tenía una buena evaluación en su convenio de desempeño.

Al mismo tiempo, la permanencia de la jefa de asesores del Presidente en el Consejo de Alta Dirección Pública tensionó el modelo, pues dicho Consejo debe garantizar la imparcialidad en la concursabilidad, y limitar la discreción del ejecutivo en materia de selección de los respectivos gerentes públicos. Por lo mismo, su renuncia debe hacerse efectiva de manera inmediata, pues permaneciendo “hasta que comience el proceso de entrevistas” persiste su conflicto de interés: sigue influyendo, por ejemplo, en el proceso de elaboración de perfiles y revisión de antecedentes de los candidatos. Discernir más allá del propio interés o de lo que la ley prohíbe es vital para fortalecer el sistema.

Nuestro modelo no sólo permite el despido por pérdida de confianza política, sino también el reemplazo por la vía del nombramiento de profesionales transitorios o provisionales. En la práctica, mediante este recurso un gobierno podría cesar en sus funciones a la totalidad de cargos concursados, sin fundamento en el convenio de desempeño, y nombrar a la totalidad de personas basándose en la afinidad política. Lamentablemente, al cierre de este artículo, son más de 28 altos directivos públicos los cesados en su cargo. Ellos serán reemplazados por otros, que mientras no pasen el filtro del concurso público, sólo cumplirán el requisito de la confianza política.

## EL DEBILITAMIENTO DEL SISTEMA Y SU INSTITUCIONALIDAD

Los hechos anteriores siembran dudas respecto a la convicción de las actuales autoridades sobre la utilidad de un Sistema de Alta Dirección Pública. Los dichos recientes y oficiales de uno de los partidos de la coalición gobernante criticando el sistema parecen lapidarios. En los hechos, en varios aspectos se vuelve atrás en lo avanzado en los últimos años, pues se reinstala el uso político de los cargos que el sistema identificó: se remueve y se nombra exclusivamente por razones de confianza política, a pesar de que los cesados han sido evaluados sin observaciones en los indicadores del Convenio de desempeño que establece el Servicio Civil. Hay una evidente colisión con uno de los principios fundadores: al Estado van los mejores sin importar su pensamiento político, y son elegidos por un sistema que da garantías a todos.

Del mismo modo, si los despidos continúan, será imposible para la Dirección Nacional del Servicio Civil administrar eficientemente la sobrecarga de concursos públicos producto de una renovación por sobre lo razonable, y será legítimo el nombramiento y mantención de suplentes, con la consecuente crítica respecto a la eficacia de su labor y la necesidad de modificar su naturaleza o rol.

Tampoco es razonable que en cada cambio de gobierno se discuta la calidad de los concursos efectuados por un sistema que, a través del Consejo de Alta Dirección Pública, integra los mejores técnicos de las diferentes fuerzas políticas y da garantías de imparcialidad regulando y garantizando que los procesos de selección de primer nivel jerárquico mantengan independencia de criterios políticos. Si así ocurre, se debilita el sistema y se reinstala la potestad de nombramiento sobre instituciones en las que se había logrado introducir el principio de la prescindencia política en el nom-

bramiento, pues se trata de la aplicación de políticas públicas de trascendencia para el país.

Discutir hoy cómo se profundiza el sistema es vital para avanzar en materia de profesionalización y mérito. Afirmar que sería legítimo pedir la renuncia a todos los directivos seleccionados durante el gobierno de la Concertación, pues se habría "aceptado el criterio de la afinidad política", es irresponsable frente al enorme esfuerzo de los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública, los profesionales de la Dirección Nacional del Servicio Civil, la firmas nacionales e internacionales de reclutamiento y, peor aún, los miles de postulantes que han sido parte de los procesos de selección. Lo más grave es que este tipo de argumentos, contruidos para legitimar una decisión presente, debilitan y desprestigian el sistema. Nadie querrá ser parte de concursos públicos en los que ser seleccionado supone afinidad política, y menos aún cuando un cambio de signo en el gobierno implica remoción, independiente de los resultados obtenidos.

#### PROFUNDIZAR LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

Aquí una precaución: profundizar el sistema no significa concursar todos los cargos de I y II nivel jerárquico. El desafío de un Servicio Civil durable es asegurar el cruce entre la función gubernamental y la función administrativa. Si todo es concursable, el gobierno pierde las facultades mandatadas por la ciudadanía. Si nada es concursable, el gobierno pierde las herramientas para hacer su gestión eficiente. La concursabilidad no es el antídoto a la

política: en un Estado moderno el criterio político se integra y convive con una administración profesional. En definitiva, se trata de los límites entre la administración técnica y la consistencia política con el gobierno de turno.

Un elemento que debe ser nuevamente discutido, sobre todo cuando estamos a las puertas de una reforma integral del sistema, es la distinción entre servicios concursables y de designación política. Es un hecho que no basta la separación entre aquellos que diseñan políticas y los que las ejecutan. El asunto no es de principios sino práctico: cómo diferenciar cargos y actores políticos de cargos y actores profesionales en la gestión del Estado.

Sobre este tema la OCDE recomienda un enfoque pragmático y no dogmático. Es la combinación de diferentes criterios, balanceados en su contexto, lo que nos permitiría dirimir que un cargo sea más político que profesional. Por ejemplo, la materia de un servicio puede ser políticamente neutra o diferenciadora. También el rol: hay cargos directivos que se ven sometidos a una interpelación constante de los medios, del parlamento y aquel que lo ocupa debe gestionar interacciones políticas delicadas y complejas. Del mismo modo, hay servicios que tienen a su cargo materias de la más alta importancia estratégica para un gobierno. En esos casos no parece aconsejable la concursabilidad.

Por otra parte, para aquellos servicios en que se opte por el concurso público no es lógica la destitución por razones de confianza política y resulta evidente que ese tipo de argumento debe ser equilibrado por el uso de un instrumento –el con-

venio de desempeño y sus indicadores- y la actuación de la institución que ha llevado adelante el proceso de selección: la Dirección Nacional del Servicio Civil. Esta debe ser un contrapeso y asegurar una efectiva influencia en el Presidente de la República. El rol de esta institución no es sólo garantizar la concursabilidad, sino la objetividad, transparencia y excelencia en el proceso de ingreso; la apreciación del desempeño y también velar por la gestión de personas en el Estado. Por lo mismo, debiera tener el más alto rango: una Subsecretaría de la Función Pública.

Otro tema a revisar es la designación de cargos directivos transitorios y suplentes. En el actual contexto, no sólo no existe contrapeso al argumento de la confianza política para la cesación de un alto directivo público, tampoco existen limitaciones para nombrar un suplente. Al respecto puede ser una simple solución limitar el nombramiento de profesionales provisionales dejando restringida dicha 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.

En los próximos días este tema estará nuevamente en discusión por la designación en el Senado, a propuesta del Presidente de la República, de tres de los cuatro integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública. Probablemente se iniciará la discusión respecto de los cambios requeridos: ojalá que esta vez prime el interés por la consolidación del sistema y no la alternada disputa gobierno-oposición por retener o arrebatar facultades. ■



\* Profesora Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado

## La hora del postnatal

por Marcela Peticara\*

Recientemente la ONG Save The Children ha publicado su índice sobre los mejores países para "ser madre". Chile ocupa el lugar número 13 dentro del grupo de países en desarrollo. Curiosamente, la posición de Chile en el ranking no está influida por indicadores de salud de la madre o del niño (en los cuales Chile tiene un muy buen desempeño), sino por tres indicadores: años esperados de educación formal para las mujeres, diferencial de salario por género y porcentaje de puestos ocupados por mujeres en el Congreso.

Era esperable que el debate en torno al aumento del postnatal desde 3 a 6 meses se fundamentara en la necesidad de afianzar el apego madre-hijo, incentivar la lactancia materna y reducir los riesgos de contagio de enfermedades en los primeros meses de vida. Los potenciales beneficios son muy altos y políticamente atractivos.

El problema fundamental que tenemos que dilucidar como sociedad es cómo valoramos estos potenciales beneficios versus sus costos.

Los costos de esta medida van más allá del aumento en el monto total del subsidio maternal y tienen que ver con el acceso de la mujer a puestos de trabajo de responsabilidad, su perfil de salarios y, en definitiva, su capacidad de desarrollar una carrera

profesional. Hay evidencia en base a datos de países europeos de que si bien licencias maternales más prolongadas aumentan la participación laboral de la mujer, también afectan negativamente los salarios y la participación de las mismas en actividades de capacitación. Y justamente, en estos aspectos Chile tiene un pobre desempeño. Más aún: en la política maternal actual, la combinación de la obligatoriedad con un tope mensual de subsidio (60 UF) impone un alto costo de la maternidad, justamente a las mujeres con mayor nivel educativo y mayor productividad.

La inserción laboral de la mujer no sólo depende de los beneficios maternales, sino también de la falta de acceso a cuidado infantil y de la casi nula existencia de flexibilidad en el tiempo de trabajo, ya sea porque algunas fórmulas no son bien entendidas en la legislación o porque simplemente predomina una cultura de que sólo el trabajo a tiempo completo es el productivo.

En el punto específico de las licencias maternales deberían considerarse algunas opciones al postnatal obligatorio de seis meses, como por ejemplo que la extensión del postnatal fuere voluntaria o que éste pudiera traspasarse por completo o en forma parcial al padre del niño. Además, la madre o el padre podría optar a gozar de

este período adicional de licencia en forma parcelada, previo acuerdo con su empleador. Finalmente, para mujeres afectadas por el tope del subsidio, puede evaluarse el cambiar el tope mensual por tope en la licencia total, y así permitirles optar dentro de un menú que combine cantidad de días de licencia pagas y topes salariales. Luego de agotar su subsidio total, aquellas que así lo quisieran retendrán el derecho de permanecer con licencia sin goce de sueldo hasta cumplir el tope de días acordados por ley. ■

#### Oe

Decano: Jorge Rodríguez Grossi.  
Fono Facultad: 889 7366  
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl  
economianegocios.uahurtado.cl/observatorio  
Producción OE: Comunicar, Escuela de Periodismo UAH.  
OE es una revista de circulación gratuita.

# PROGRAMAS 2010

FACULTAD DE  
ECONOMÍA Y  
NEGOCIOS  
UNIVERSIDAD  
ALBERTO HURTADO



## MAGÍSTER

### MBA

ALIANZA INTERNACIONAL CON:  
 UNIVERSITY OF  
NOTRE DAME  
Mendoza College of Business

- Más de 500 exalumnos
- Clases viernes y sábado cada tres semanas
- Desarrollo de habilidades directivas
- Proyecto de emprendimiento

### MAE

MASTER OF ARTS  
IN ECONOMICS  
MAGÍSTER EN ECONOMÍA

• DOBLE TÍTULO CON:



GEORGETOWN UNIVERSITY  
The Graduate School

- Más de 300 graduados
- Acreditado por 7 años

### MAPE

MASTER OF APPLIED  
ECONOMICS  
MAGÍSTER EN  
ECONOMÍA APLICADA  
A POLÍTICAS PÚBLICAS

• DOBLE TÍTULO CON:



GEORGETOWN UNIVERSITY  
The Graduate School

- Clases viernes y sábado cada 3 semanas
- Más del 70% de profesores con Ph.D.

### MGP

MAGÍSTER EN GESTIÓN  
DE PERSONAS EN  
ORGANIZACIONES

- Clases viernes y sábado cada tres semanas
- Se desarrollan 4 ejes:
- Consultoría y Coaching
- Gestión de Recursos Humanos
- Gestión de las Relaciones Laborales
- Investigación en Gestión de Personas en Organizaciones

#### CONTACTO

magarcia@uahurtado.cl · Erasmo Escala 1835, ♦♦ Los Héroes · Teléfono : (56-2) 889 73 63 - 64 · [www.economiaynegocios.uahurtado.cl](http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl)

## DIPLOMADOS

- Dirección y Gestión de Empresas
- Finanzas Aplicadas
- Responsabilidad Social Corporativa
- Consultoría y Coaching
- Metodología Seis Sigma, Formación Black Belt (Doble título con University of Notre Dame)
- Gestión de la Innovación y la Tecnología (Doble título con University of Notre Dame)

#### CONTACTO

diplosennegocios@uahurtado.cl · Erasmo Escala 1835, ♦♦ Los Héroes · Teléfono: (56-2) 889 73 63-64  
[www.economiaynegocios.uahurtado.cl/diplomados](http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/diplomados)

## INGENIERÍA COMERCIAL PARA PROFESIONALES

#### Grado académico

- Licenciado en Ciencias de la Administración de Empresas

#### Título

- Ingeniero Comercial, mención Administración de Empresas

#### Horario

- Lunes, miércoles y viernes de 19:00 a 22:30 hrs.
- Más un sábado al mes de 9:00 a 13:30 hrs.

#### Duración

- 6 trimestres más examen de grado

#### Dirigido a

Ingenieros de Ejecución en:

- Administración de Empresas
- Marketing
- Finanzas
- Negocios Internacionales

Contadores Auditores

Administradores Públicos

Carreras Afines

Contacto - [ing-com@uahurtado.cl](mailto:ing-com@uahurtado.cl) · Erasmo Escala 1835, ♦♦ Los Héroes · Teléfono (56-2) 889 73 61