

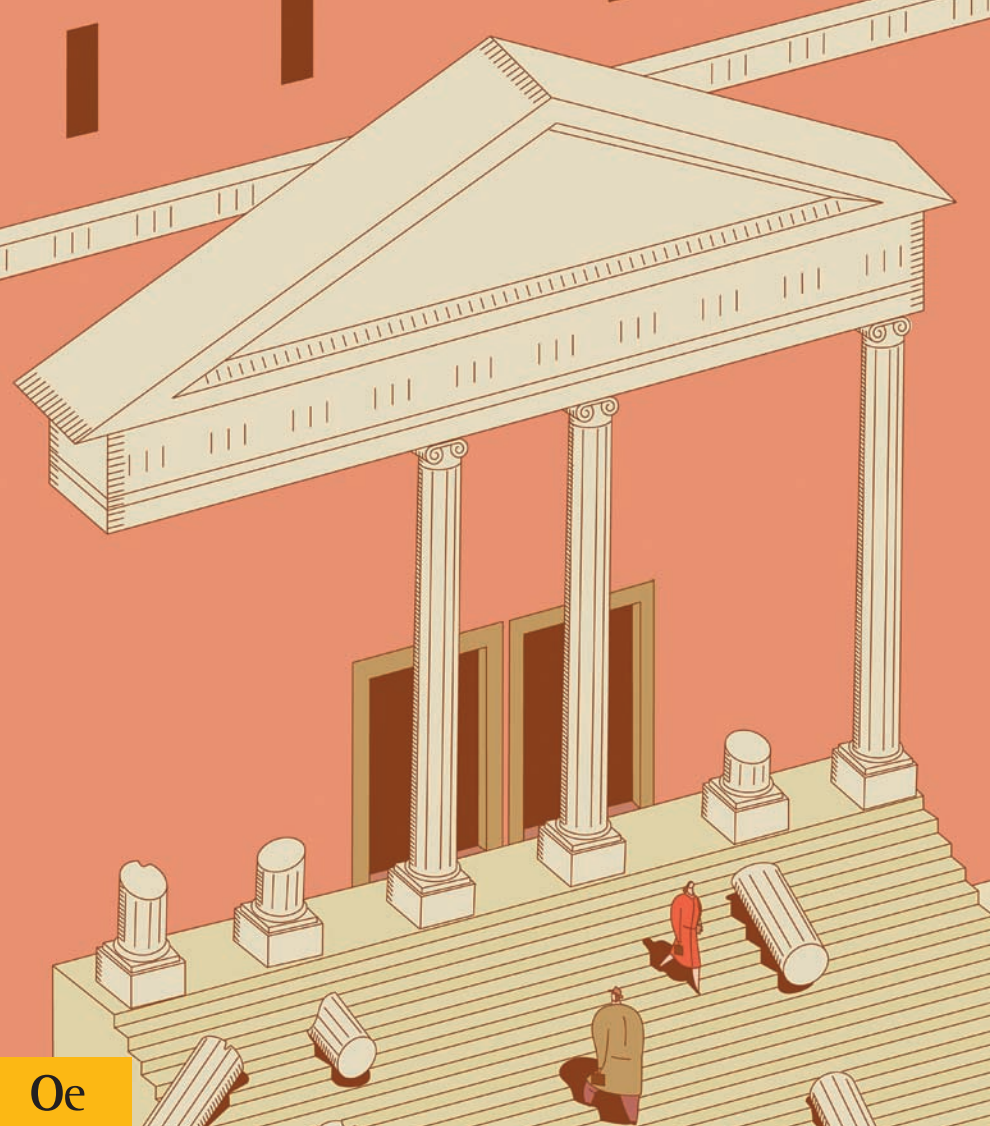


# Observatorio Económico >

n° 72 / junio 2013

El costo del  
atraso en las  
inversiones  
eléctricas





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 coalición<sup>1</sup>. 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 millones<sup>2</sup>, 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. ■

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

<sup>2</sup>Balance de gestión integral año 2011. Dirección Nacional del Servicio Civil.

Oe



# El costo del atraso en las inversiones eléctricas

Oe

Por causa del atraso, el país, para 2019, habrá perdido el equivalente a casi un año de crecimiento.

Por Fernando Fuentes H. y Carlos J. García\*

En la actualidad el problema energético en Chile es un tema político. No son razones técnicas las que han imposibilitado un desarrollo normal de las inversiones sectoriales. Por ello, el país y sus dirigentes deben asumir una opción clara respecto al tema eléctrico, ya que los atrasos en la ejecución de los proyectos han tenido un impacto negativo en el crecimiento, la inversión privada y el empleo, y tendrán efectos aún peores hacia el final de la presente década. Lo anterior se ve agravado por la posibilidad de que las mencionadas dilaciones, originadas en una creciente judicialización y politización de los procesos de aprobación de los proyectos, incluso pudieran implicar en el mediano plazo que la capacidad instalada sea insuficiente para satisfacer la demanda.

El precio de esta energía es una variable preponderante en la evolución de la eco-

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

nomía del país, que impacta de forma directa su desempeño macroeconómico. De hecho, las dificultades en la materialización de los proyectos de inversión en nueva capacidad de generación eléctrica han causado en Chile un aumento de los precios eléctricos con un gran efecto en nuestro crecimiento y otras variables centrales de la economía.

En este contexto, se debe tener presente que las decisiones de inversión en nueva capacidad de generación eléctrica toman tiempo, por lo cual es crucial que, una vez tomadas las decisiones, la materialización de los proyectos sea lo más fluida posible, lo que no ha ocurrido en Chile en la última década. En la práctica, los plazos de desarrollo de nuevas centrales han sufrido atrasos importantes, e incluso cancelaciones, producto de factores que son exógenos a la naturaleza misma de los proyectos, aumentando lo que podría considerarse como un riesgo político de las inversiones. Entre estos factores destacan por su importancia: la oposición ciudadana canalizada mediante judicialización de proyectos y atraso o negación de servidumbres de paso para su desarrollo, decisiones políticas sustentadas en la inexistencia de una estrategia energética nacional de consenso, y extensos e inciertos procedimientos de aprobación ambiental y de permisos por parte de organismos del Estado, que en promedio prácticamente se han duplicado en los últimos diez años.

Los proyectos más importantes de generación afectados por los atrasos y cancelaciones han sido aquellos diseñados para enfrentar el crecimiento de la demanda de electricidad con su operación en base (que satisface la mayor proporción de la demanda). En general son iniciativas de gran escala hidroeléctricas y termoeléctricas a carbón. Como se discutirá más adelante, es respecto de este tipo de inversiones que el país debe tomar una opción, enfrentando con claridad y sentido de realidad las críticas ideologizadas que tanto daño hacen al desarrollo de la nación.

## ATRASO DE INVERSIONES Y DESEMPEÑO MACROECONÓMICO<sup>1</sup>

Para efectos de estimar el impacto en el desempeño macroeconómico de país del atraso en las inversiones de generación eléctrica, se ha desarrollado una investigación en la que convergen la estimación de precios eléctricos con modelos de simulación estocásticos y el uso de técnicas econométricas avanzadas en el marco de un modelo macroeconómico dinámico de equilibrio general.

Los resultados muestran que por culpa de los atrasos en las inversiones eléctricas, entre los años 2012 y 2019 el país habrá perdido el equivalente a cerca de un año de crecimiento (6,15% del Producto Interno Bruto, PIB). Este monto se obtiene al comparar el contexto de atrasos (escenario Base) con una situación en que las inversiones hubieran seguido a partir del año 2007 el ritmo eficiente previo (escenario Súper - Óptimo).

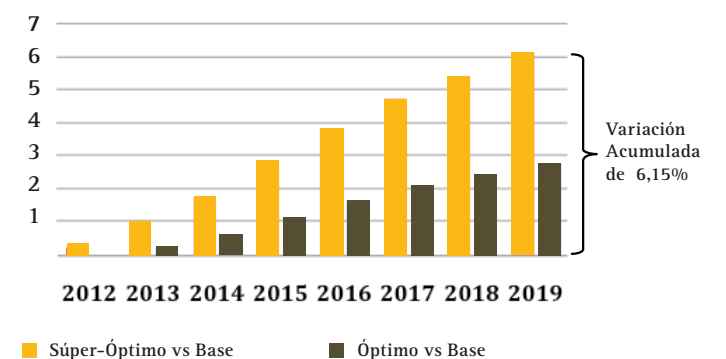
En otras palabras, si las inversiones eléctricas en generación desde el año 2007 en adelante se hubieran desarrollado sin atrasos (escenario Súper-óptimo), su comparación con el escenario Base da una pérdida acumulada de crecimiento de 6.15% del PIB al año 2019. Si, en forma alternativa, desde el año 2012 en adelante se hubiera vuelto a un ritmo de inversiones sin atrasos atribuibles a la judicialización y politización de los proyectos (escenario Óptimo), al 2019 el país habría podido ver menos dañado su crecimiento (habría perdido 3% del PIB, aproximadamente, en vez del 6,15%), siempre al efectuar la comparación con el escenario Base que supone que los atrasos continúan en el futuro.

Se establecen tres escenarios para efectuar las comparaciones:

- Escenario Base: asume que entre los años 2012 y 2019 el sector eléctrico continúa con la tendencia actual en el atraso de inversiones (esto es lo que está sucediendo hasta el momento).
- Escenario Óptimo: asume que entre los años 2012 y 2019 el sector eléctrico retoma el ritmo de ejecución de inversiones anteriores, sin la tendencia al atraso sistemático de los últimos años.
- Escenario Súper-Óptimo: simula lo que hubiese ocurrido si las inversiones hubiesen retomado su ritmo histórico, sin atrasos, desde el año 2007 en adelante.

Oe

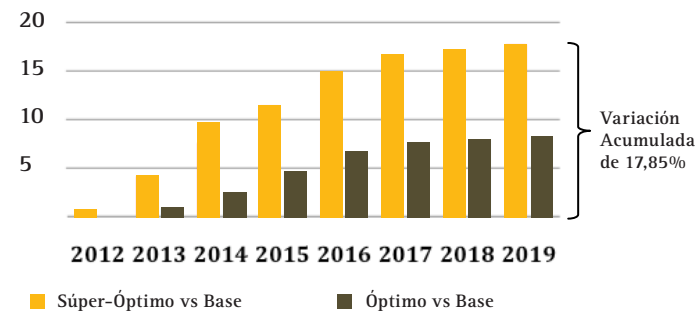
## Variación % Acumulada del PIB



<sup>1</sup>Los resultados macroeconómicos presentados en el texto se basan en: "Impacto Macroeconómico del Retraso de la Inversiones Eléctricas en Chile", Agurto, Renato, Fernando Fuentes, Carlos J. García y Esteban Skoknic. Serie Documentos de Investigación I - 288, Universidad Alberto Hurtado (2013).

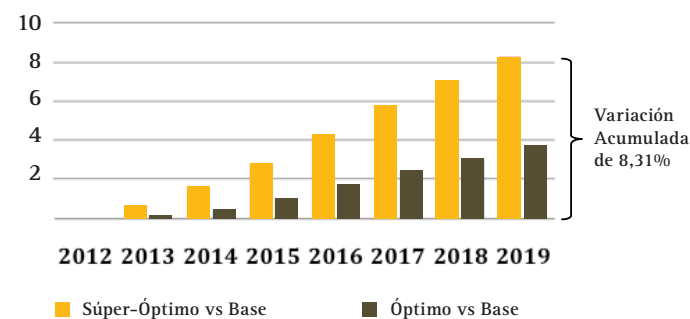
Las tasas de crecimiento de la inversión privada y del empleo también muestran una disminución significativa hacia 2019 al comparar los distintos escenarios establecidos. Es así como, en consistencia con los resultados encontrados para el PIB, se constata que la Inversión Privada dejará de crecer cerca de 18% acumulada hasta el año 2019, al comparar el escenario Súper-Óptimo con el Base. Un poco más de la mitad de esta menor tasa de crecimiento de la inversión privada es una pérdida económica en la que el país ya ha incurrido al año 2012, ya que el escenario Óptimo comparado con el Base entrega una menor Inversión Privada cercana al 8% acumulada en el período estudiado.

### Variación % Acumulada de la Inversión Privada



El resultado del empleo también es relevante, teniendo presente que entre los años 2000 y 2011 su crecimiento anual promedio fue de un 2,5%. Al comparar el escenario Súper-Óptimo con el Base, el empleo hubiera logrado un crecimiento acumulado adicional de cerca de un 8% en los años analizados (desde el año 2012 al 2019). Es decir, se perderán más de tres años de crecimiento de empleo si el escenario de atrasos (Base) se concreta para los siguientes años, comparado en el escenario hipotético Súper - Óptimo, en el que las cosas se hubiesen comenzado a hacer bien desde el año 2007. Por su parte, en lo que queda de la década, la diferencia en el crecimiento del empleo será cercana a un 4% al comparar el caso Óptimo con el Base.

### Variación % Acumulada del Empleo



**Atraso de inversiones e impacto en los precios eléctricos:**

- **Efecto global:** Se genera electricidad con tecnologías más caras.
- **Mayor proporción de la capacidad instalada en turbinas diésel:** desde el año 2005 la proporción de la capacidad instalada en turbinas diésel ha aumentado.
- **Hidrologías secas (falta de lluvia):** la sequía tiene efectos más graves al reemplazar hidroelectricidad por tecnologías de punta (turbinas diésel).
- **Aumento en el precio del petróleo:** se produce más tiempo con un petróleo más caro (por la falta de inversiones en tecnologías de base).

#### DILEMAS DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA

El problema que enfrenta el país no es el modelo de desarrollo eléctrico, o lo que se denomina en un sentido genérico la "Política Energética", entendida como el conjunto de regulaciones que determinan los incentivos que los diferentes agentes enfrentan en la toma de decisiones, los cuales delimitan conjuntamente las trayectorias de la oferta, el consumo y los precios. El mecanismo de precios empleado en el sistema eléctrico chileno es eficiente y permite que la oferta se adapte a la demanda en función de los incentivos que enfrentan los potenciales inversionistas. El tema de fondo es que el atraso de las inversiones originado en el ambiente de animadversión respecto al desarrollo eléctrico con tecnologías de base, ha desadaptado el sistema, provocando un efecto global que es pernicioso para el país.

El efecto del atraso de las inversiones sobre los precios eléctricos se produce debido a que el sistema comienza a operar una mayor proporción del tiempo con tecnologías que son muy caras en la operación, particularmente las turbinas diésel (generación a petróleo). Este hecho se ve agravado por el aumento del precio del petróleo y la falta de lluvias que obligan a producir con tecnologías más caras.

La pregunta relevante desde el punto de vista de la mantención de una eficiente política energética es por qué se han producido los atrasos, y qué se puede hacer para romper esta tendencia. En este contexto, lo primero que aparece como una necesidad esencial es sincerar la conversación sobre el tema energético, ya que hay preguntas que no pueden soslayarse: ¿qué se hará con nuestra capacidad hidroeléctrica? ¿se aceptará la presencia de nuevas centrales a carbón en zonas costeras? ¿cuánto realmente pueden sustituir las energías renovables no convencionales a las tradicionales (carbón, gran hidroelectricidad y térmicas que usen gas natural licuado)? ¿Hasta qué punto o nivel se incentivará la generación mediante energías renovables no convencionales?, ¿Qué mecanismos de mitigación se establecerán para las zonas que se vean afectadas? ¿y qué procedimiento de participación ciudadana se empleará para la toma de decisiones relacionadas con la instalación de centrales y líneas de transmisión?

En la medida en que la crisis de nuestro desarrollo energético se origina en un problema político, es fundamental que la sociedad enfrente abiertamente sus diferencias, estableciendo los distintos puntos con claridad, de manera tal que las posturas que buscan establecer soluciones que no se sustentan en los datos de la realidad queden rápidamente al descubierto, y las propuestas que, en definitiva asuma el país, se sustenten en opciones posibles, aunque no sean las más populares.

El país no tiene por qué seguir perjudicándose respecto de inversiones que se frustran, en la medida que se respeten las normas vigentes. Es crucial que se enuncie en forma explícita cómo se pretende enfrentar el futuro desarrollo energético del país y que las reglas sean perfeccionadas, de modo de evitar una innecesaria judicialización y politización de los procesos de inversión. Para el logro de estos dos aspectos, explicitación de la política y perfeccionamiento de reglas y proce-

dos, es también vital que la población en general sea informada del impacto que tiene en la economía del país el atraso de los proyectos de inversión en energía, de manera que tome conciencia que no es gratis oponerse a los proyectos, sobre todo cuando se trata de iniciativas ambientalmente sustentables, más baratas y con recursos nuestros, como la hidroelectricidad.

El país debe avanzar decididamente hacia: (a) un ordenamiento territorial de las inversiones en centrales térmicas a carbón, ya que todos los antecedentes disponibles hacen suponer que este tipo de tecnologías deberán seguir participando del desarrollo eléctrico nacional; (b) el establecimiento de una política institucional para el desarrollo hidroeléctrico, en la medida que se trata de una energía barata, limpia, y respecto de la cual Chile posee recursos propios; (c) la definición de una política institucional de mitigación de efectos externos, ya que la ausencia de procedimientos claros en este sentido incentiva las actividades de lobby y con ello genera tanto incertidumbre como ineficiencia en el uso de los recursos; (d) el fomento de energías renovables no convencionales respecto de las cuales el país tenga alguna ventaja, como el caso de la geotermia, en que se debe buscar un mecanismo para que el riesgo de exploración sea cofinanciado por el Estado a través de instrumentos eficientes que impulsen la competencia; y (e) el fomento de la competencia en el sector, facilitando la entrada de nuevos actores a través del perfeccionamiento de los mecanismos de licitación de suministro para clientes regulados.

Todas estas políticas no vienen más que a fortalecer nuestra Política Energética para que retome el camino de las inversiones eficientes y con tiempos razonables, y de esta forma Chile pueda verse favorecido por precios de la energía que posibiliten un desarrollo sostenible en el mediano plazo. ■

**Argumentos extremos que no son veraces y que han creado un ambiente contrario a las inversiones eléctricas:**

- Las energías renovables no convencionales (ERNCC) podrían entregar energía suficiente al sistema en un plazo razonable. No es efectivo.
- Los precios eléctricos al producir con ERNC son más bajos. No, son más altos.
- El ahorro y uso eficiente de la energía puede bajar radicalmente la demanda. No es correcto, el efecto es insuficiente.
- No es necesario instalar más centrales térmicas a carbón en el país. Si es necesario para mantener precios relativamente bajos.
- No es necesario para el país usar hidroelectricidad de embalse (grandes proyectos). Si es necesaria, al igual que las centrales a carbón. Además es una fuente limpia y barata.



# FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

## MAGÍSTER

- Executive MBA
- Magíster en Economía  
Master of Arts in Economics  
(Doble grado con Georgetown University)
- Magíster en Gestión de personas  
en las Organizaciones

## DIPLOMADOS

- Dirección y Gestión de Empresas
- Consultoría y Coaching
- Gestión de Personas
- Evaluación Económica y Social de Proyectos.
- Gestión de la Innovación y la Tecnología  
(Doble Certificación con Notre Dame University)
- Metodología Six Sigma - Formación Black Belt  
(Doble Certificación con Notre Dame University)
- Estrategia y Gestión de la Responsabilidad Social Empresarial



## CARRERAS DE PREGRADO

- Ingeniería Comercial
- Ingeniería Comercial para Profesionales  
(Continuidad de estudios)
- Contador Auditor Vespertino  
(Continuidad de estudios)

## ADMISIÓN 2013

### Más información:

Erasmó Escala 1835, Santiago.  
Teléfonos: 562 - 889 7360 / 889 7369  
[www.fen.uahurtado.cl](http://www.fen.uahurtado.cl)

Síguenos en:  



**UNIVERSIDAD  
ALBERTO HURTADO**  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

