



Observatorio Económico >

n° 81 / abril 2014



Los cambios que necesita
**EL SISTEMA DE
ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**



Sobre el Lucro, las buenas intenciones y la calidad educativa

Por Eugenio Giolito* y Carlos Ponce**

* Ph.D. en Economía, Universidad de Maryland, Estados Unidos y Académico Facultad de Economía y Negocios UAH.

** Ph.D. en Economía, Universidad de California, Los Angeles, Estados Unidos y Académico Facultad de Economía y Negocios UAH.

El éxito económico y social de la mayor parte de las economías modernas se basa principalmente en la innovación y en la generación de nuevas ideas. No es sorprendente entonces, que la educación superior, y especialmente la universitaria, juegue un papel predominante en el desarrollo de un país.

Por desgracia, la organización de un sistema de educación superior de calidad está lejos de ser similar a la construcción de una autopista o una nueva rama de metro. Por lo tanto, el traslado de las bases organizativas de la actividad privada al sector universitario no asegura una educación de calidad ni una investigación relevante.

Estas dificultades no surgen exclusivamente de la persecución de beneficios económicos -fin de lucro- sino más bien, de sus consecuencias operativas. Así, por ejemplo, si la supervivencia de empresas comerciales requiere la obtención de beneficios rápidos, la planificación a largo plazo es crucial para obtener resultados en investigación y desarrollo. De igual manera, mientras las estructuras organizativas verticales y jerárquicas son útiles en el sector privado, las organizaciones horizontales -que facilitan la creación y difusión de ideas- constituyen el ingrediente más importante en las universidades.

Este artículo pretende reflexionar sobre el rol regulatorio del Estado en el sistema educativo universitario. Aún con la fuerte sospecha que la persecución de beneficios económicos de corto plazo (ya sea institucional o personal), es un factor clave en la mala calidad de una institución, no es claro que lo más efectivo sea convertirlo en el parámetro principal a monitorear, excepto que lo único que interese sea el aspecto ético del lucro y no la calidad educativa.

Para ilustrar lo anterior, considere el siguiente ejemplo: Usted almuerza todos los días fuera de casa. ¿Cómo saber si su almuerzo ha sido preparado bajo las condiciones mínimas de limpieza? Si bien, los gobiernos de algunos países fiscalizan el estado de higiene de los restaurantes (Estados Unidos es uno de ellos), es probable que frente a una mala experiencia sea usted mismo el que decida no repetir el local escogido.

La moral de esta historia es simple: en el caso del servicio "almuerzos", aquellas empresas que persigan un mayor beneficio a costa de una menor calidad del producto

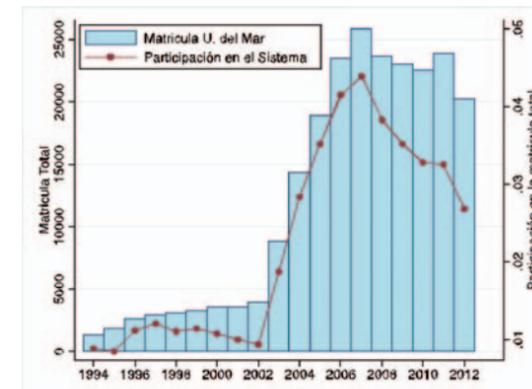


Figura 1: Universidad del Mar. Matrícula total y participación en el sistema.

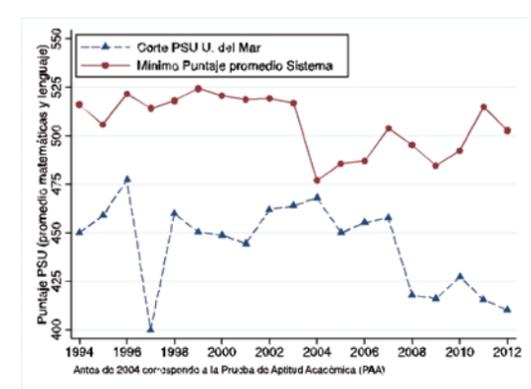


Figura 2: Puntajes de corte promedio PSU. Universidad del Mar y resto del sistema.

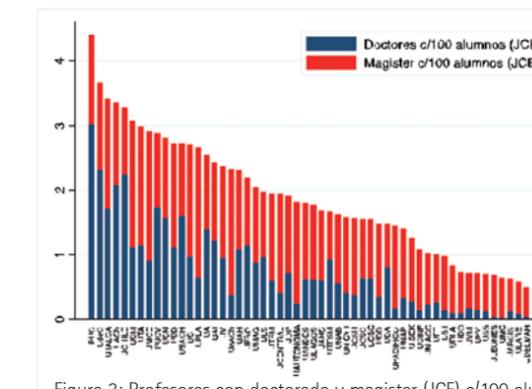


Figura 3: Profesores con doctorado y magister (JCE) c/100 alumnos. 2012

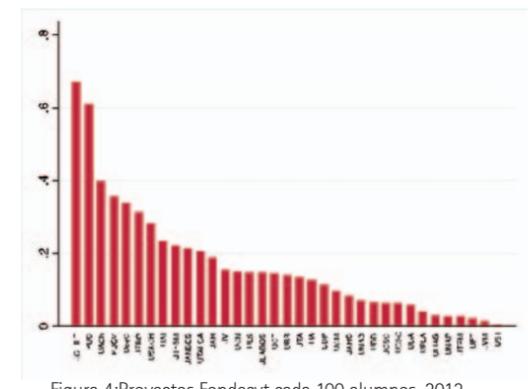


Figura 4: Proyectos Fondecyt cada 100 alumnos. 2012

serán detectadas rápidamente, y por ende, castigadas por los consumidores.

¿Se aplica este ejemplo a la educación? La respuesta, desafortunadamente, es *negativa*.

Si una universidad persigue beneficios a costa de la calidad de la educación ofrecida, al estudiante le tomará mucho tiempo y a un costo relativamente alto, detectar la mala calidad. Toma bastante tiempo comprobar si el profesor posee las aptitudes correctas para enseñar, si se cumplen los aprendizajes establecidos, si la materia es la precisa y varios factores más. El problema se agrava cuando el alumno se da cuenta, que ha sido "engañado" con una educación de mala calidad y ya no puede escoger ir a otra universidad. En otras palabras, y en comparación con el ejemplo del almuerzo, usted se habrá percatado de la calidad de su almuerzo (educación) cuando ya no necesita almorzar más!

Es cierto que existen mecanismos de "reputación" que pueden aliviar tales problemas, pero también es verdad, que estos mecanismos suelen ser lentos y pocos eficaces en el corto plazo.

Un problema adicional es que monitorear el fin de lucro o los beneficios obtenidos por

una institución es una tarea difícil, costosa y escasamente verificable. En cambio, fiscalizar si ciertos parámetros de calidad se satisfacen, es transparente, de fácil administración y puede resultar altamente eficaz.

Para ilustrar estos conceptos utilizaremos el ejemplo más emblemático del último tiempo: la Universidad del Mar, actualmente en proceso de cierre. La figura 1 muestra la evolución de su matrícula las dos últimas décadas, y se distingue claramente cómo pasó de recibir 4.000 alumnos en 2002 (1.1% de la población universitaria) a casi 26.000 en 2007 (4,4% del total). Frente a la pregunta ¿cómo es posible una expansión de esta magnitud en tan poco tiempo?, la figura 2 arroja una luz al respecto: a partir del 2004 dicha universidad relajó fuertemente los estándares de ingreso, medidos por la PSU mínima promedio (más allá de que este examen sea un buen indicador o no, lo cierto es que la caída en los puntajes de corte es notable).

Si indagamos respecto de la calidad de la educación ofrecida por esta institución, la siguiente información es claramente ilustrativa. La figura 3 reporta un ranking de la calidad de capital humano por alumno, medida por el número de profesores con JCE,

por cada 100 alumnos, con grados de doctor y magister. En este caso, la Universidad del Mar presenta los registros más bajos en ambas categorías. De manera similar, la calidad de la investigación realizada por las universidades, medida a través del número de proyectos Fondecyt por cada 100 alumnos, tampoco dejar lugar a dudas: la figura 4 indica a la institución entre las de peor desempeño en dicha área.

Observando estos indicadores, es difícil equivocarse respecto a la calidad de la educación ofrecida. Si las razones que llevaron a esta situación fueron, efectivamente la búsqueda de beneficios económicos en deterioro de la calidad educativa o la mala administración de la universidad, poco importa.

Supongamos, que la Universidad del Mar hubiera sido conducida por gente honesta, de escasas ambiciones materiales pero lo suficientemente inepta como para alcanzar semejante descalabro. En ese caso, ¿cambia en algo el perjuicio sufrido por los estudiantes? Al observar, nuevamente, las figuras 3 y 4, se distingue que entre las universidades con peores indicadores se encuentran algunas que, dada la definición de lucro utilizada comúnmente (lucro de instituciones y no de personas) no debieran lucrar. ■

Los cambios que necesita EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

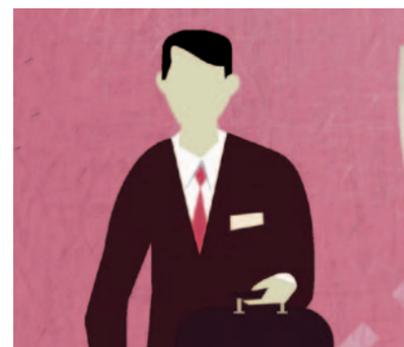
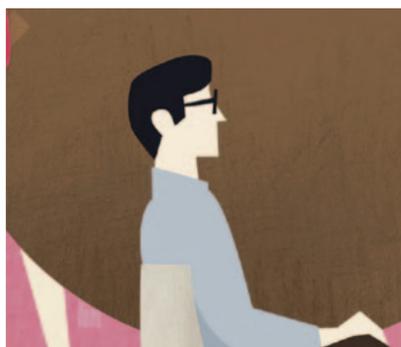
Por Eduardo Abarzúa* y Rafael Blanco**.

**Ph.D. en Ciencias del trabajo, Universidad Católica de Lovaina. Director Magister en Gestión de Personas. Facultad de Economía y Negocios UAH.*

*** Magister © en Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Chile. Integrante Consejo Alta Dirección Pública (2007-13). Director de Extensión y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho UAH.*

La creación del sistema de Alta Dirección Pública ha sido uno de los avances más significativos en materia de modernización del Estado de los últimos años. Esta institucionalidad ha permitido generar un proceso razonablemente transparente y meritocrático a la hora de seleccionar altos cargos en la administración del Estado. Gracias al nuevo sistema se ha creado un estamento técnico que convive con el actor político y con el funcionario de carrera: el gerente público profesional. Se trata de 942 cargos de I y II nivel jerárquico de servicios públicos adscritos a este medio (110 cargos de primer nivel jerárquico y 832 cargos de segundo nivel jerárquico). Así, el Director del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), o el Superintendente de Salud, el Tesorero General de la República, los Directores de Hospital, o los directores de SERVIU, son personas que han llegado a sus cargos por un concurso público en el que intervienen empresas expertas en selección y búsqueda de personal, siendo los finalistas entrevistados por un Consejo políticamente plural que entrega una terna, cuaterna o quina al Presidente de la República, quien elige al titular de entre los candidatos que lograron pasar todas las etapas de evaluación.

El sistema, creado el 2003, ha mostrado su capacidad de atraer postulantes del sector privado: mientras en 2006 el 13% de las



personas nombradas en cargos de I y II nivel jerárquico provenían del sector privado, en 2012 este porcentaje ascendió al 38% para el primer nivel y 36% para el segundo. Al mismo tiempo, se ha creado una institucionalidad con prestigio y oficio en materias de selección de personal calificado para el Estado, siendo reconocido el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).

En los últimos años el sistema ha estado en entredicho y ha sufrido un fuerte cuestionamiento. La oposición crítica que el gobierno entrante de Michelle Bachelet al cumplir un mes en el poder, haya despedido alrededor de 52% de los directivos públicos del I nivel jerárquico. Asimismo, y si bien aún no existen datos oficiales, a ello se sumarían despidos en el II nivel.

No se trata sin embargo de un fenómeno nuevo; el 2010 cuando asumió el Presidente Sebastián Piñera, se desvinculó al 64% de los directivos de I nivel jerárquico en ejercicio y al 24% del II nivel, cifras que siguieron creciendo en los años siguientes de gobierno. Lo anterior tiene enormes consecuencias presupuestarias, el 2010, se gastaron \$ 1.859 millones en costos asociados a la ejecución de concursos públicos (publicaciones y consultoras) y en 2011 aumentó este ítem en un 59%, llegando a \$ 2.952 millones¹, presupuesto consistente con los cargos a cubrir luego de las desvinculaciones. Sin embargo, en los despidos antes descritos no hay falta alguna, se trata de empleados que siguen siendo, en materia de remoción, de "exclusiva confianza y libre designación" del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer

de su nombramiento.

Lo que ocurre entonces, al parecer, es que al cambiar la coalición gobernante se impone el criterio de la confianza política por sobre otras consideraciones. Si bien nuestro sistema ha instalado un estricto examen de idoneidad técnica del postulante al ingreso, el nombramiento es una decisión política del ejecutivo para aquellos que pasan dicho filtro. Siendo así, al cambiar la coalición gobernante, los profesionales nombrados en la administración anterior dejarán de ser de confianza de la entrante y se producirán despidos masivos.

Las consecuencias de este hecho son variadas. Si se propaga la idea que al cambiar la coalición los directivos seleccionados por ADP serán removidos, el sistema pierde atractivo, y puede ser percibido como un mero formalismo que sólo valida la confianza política y personal como único criterio de selección y remoción. Al perderse la confianza en el sistema, es probable que se reduzca el número y la calidad de los postulantes y, se debilite un principio fundador de nuestro sistema: el acceso por mérito. Es en los momentos claves, como lo son los cambios de gobierno, en que se debe apreciar las fortalezas de este sistema de Alta Dirección Pública e imaginar mejoras que puedan fortalecerlo.

Hoy resulta evidente que la naturaleza de los cargos de I y II nivel jerárquico es distinta y, por tanto, merecen un tratamiento diferencial. En cuanto al I nivel, el desafío a la luz de la experiencia reciente, estaría en establecer con claridad y acuerdo entre los diferentes actores, cuáles son los cargos que deben ser parte de la ADP y cuáles habría

que dejar para una designación política, en atención al tipo de tarea o función que desempeñan. También, debieran analizarse las decisiones de ampliación horizontal del sistema. Recordemos que aún no han sido incorporadas instituciones como el Comité de Inversiones Extranjeras, la Corporación de Fomento de la Producción o la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, entre otras. Además, y dado que se discute una 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.

Respecto de los cargos de I nivel jerárquico que queden incluidos dentro del sistema, se podría contemplar sistemas de cuota. Un ejemplo sería que, un tercio de los cargos, quedaran excluidos de ser removidos en los cambios de gobierno. Por supuesto las excepciones estarían permitidas con el acuerdo fundado del Consejo de ADP. Para los dos tercios de los cargos restantes, se debiera revisar alguna modalidad de concurso tipo *fast track*, en que el Consejo proponga una nómina a partir de su base de datos, con el fin de reducir los tiempos de conformación de nómina y los costos asociados al proceso, en los casos en que la designación del Alto Directivo deba ser provista de urgencia.

Respecto del II nivel jerárquico el foco debe estar en permear -con la lógica de profesionalización y mérito- las etapas siguientes al ingreso, aumentando así la confianza en el sistema y su capacidad de atraer a los mejores postulantes. En parti-

cular, resulta relevante revisar los aspectos ligados a la evaluación del desempeño y la desvinculación de los directivos, como los nombramientos transitorios. En esta materia, en los últimos años se han generado diversas propuestas que pueden ser parte de un proyecto de ley. En la práctica se trata de completar nuestro modelo de ADP, hasta ahora de concursabilidad para cargos (*position based*), con criterios ligados a dar peso al desempeño y la gestión de los directivos.

Aparentemente, se ha logrado consenso en torno a la necesidad de traspasar la lógica meritocrática que se aplica al momento de seleccionar, en particular, a la etapa de desvinculación. Es decir, equilibrar el despido fundado sólo en la pérdida de confianza política, con argumentos basados en el desempeño del gerente público. El referente de gestión de cumplimiento que nuestro sistema incluyó fueron los Convenios de Desempeño, sin embargo, su uso ha sido prácticamente nulo. Es por ello que hace falta dotarlos de realidad institucional, es decir, protocolizar el proceso de discusión y definición de las metas de desempeño a cargo de los directivos, que vinculen los resultados institucionales y desempeño directivo. En este proceso, deben participar las autoridades gubernamentales y los directivos en la discusión y definición de los convenios de desempeño. 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. Igualmente, el acto del despido debiera fundarse en dicho referente y ser validado frente al Consejo de Alta

Dirección Pública, quien debiera registrar la situación cuidando la confidencialidad.

Por otro lado, en materia de nombramientos de suplentes -una vez ocurridas las desvinculaciones- se debería limitar o eliminar el recurso de nombrar provisionales y transitorios. 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. Por regla general, estas plazas debieran ser cubiertas por subrogantes de planta mientras se realiza el concurso.

En materia de desvinculación, se debería aumentar la indemnización a 6 meses de remuneración cuando se pida la renuncia de manera anticipada, estableciendo así una auténtica protección al directivo y un desincentivo al uso de este recurso. Otro impulso que ayudaría a la postulación es que a los funcionarios de planta del sector público, se les permita, 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.

Por supuesto existen otras medidas complementarias que van en la línea de lo ya expuesto. 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 de ellos completen el máximo posible. Sin embargo, nuestro modelo, no permite ninguna acción positiva para este grupo de directivos exitosos, salvo su salida del sistema. Por lo tanto, se hace necesario diseñar mecanismos que aseguren la retención del talento y la trans-

ferencia de conocimientos. El paso de un modelo de concurso a uno de desempeño, permite también, que nuestro modelo mute desde uno de empleo a uno de carrera. En ambos casos, son necesarias acciones diferentes de gestión.

Las propuestas anteriores implican un aumento del nivel de influencia y autonomía del Consejo de Alta Dirección Pública, de tal manera que sea un contrapeso efectivo en el fortalecimiento del sistema y la promoción del mérito y la profesionalización. Además, un cambio en la ley puede ser una oportunidad para que la Dirección Nacional del Servicio Civil integre y concentre las diferentes funciones dispersas en materias de gestión de personas en el Estado. ■

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



UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

CALIDAD ACADÉMICA

El **100%**



del cuerpo docente de planta
tiene estudios de postgrado
en las más prestigiosas
universidades.

INVESTIGADORES



Nuestros profesores
profundizan y actualizan sus
conocimientos: **investigan y
publican sobre las materias
que imparten.**

BIBLIOTECA

Contamos con una biblioteca
con más de **240.000**
volúmenes



CARRERAS DE PREGRADO:

- Ingeniería Comercial
- Gestión de la información, Bibliotecología y Archivística

CARRERAS PARA PROFESIONALES:

- Ingeniería Comercial para Profesionales
- Contador Auditor Público

MAGISTER:

- Magíster en Administración de Empresas
- Master of Arts In Economics /
Doble titulación con Georgetown University
- Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas /
Doble grado con Fordham University
- Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones

DIPLOMADOS

- Diplomado de Archivística
- Diplomado en Gestión de PYMES
- Diplomado en Gestión de Proyectos en Logística y Operaciones
- Diplomado en Metodología Seis Sigma - Formación Black Belt
- Diplomado en Gestión de Marketing en Empresas de Servicio
- Diplomado en Cultura de la Innovación y Gestión I+D+i
- Diplomado en Dirección y Gestión de Ventas
- Diplomado en Dirección y Gestión de Empresas
- Diplomado en Estrategia y Gestión de la RSE
- Diplomado en Finanzas Globales
- Diplomado en Gestión de Personas
- Diplomado en Consultoría y Coaching

INFORMACIÓN Y CONTACTO

Almirante Barroso 10 • Metro Los Héroes • Teléfono: 26920200
www.uahurtado.cl • postgrados@uahurtado.cl
www.fen.uahurtado.cl



UNIVERSIDAD ACREDITADA / 5 AÑOS
Gestión Institucional / Docencia de
Pregrado / Vinculación con el Medio
Desde diciembre 2009 hasta diciembre 2014