

A background image of chess pieces on a board, rendered in a dark, monochromatic blue tone. The pieces are arranged in a way that suggests a strategic game in progress, with some pieces in sharp focus and others blurred in the background.

SEMINARIO

# El desafío de la Gestión

Jorge Marshall R.  
Cristián Larroulet V.  
Nicolás Majluf S.  
Axel Christensen de la C.  
Mario Waissbluth S.  
Patricia Matte L.  
César Oyarzo M.

expansiva udp Instituto  
políticas  
públicas

LIBERTAD   
DESARROLLO



SEMINARIO  
Libertad y Desarrollo – Expansiva

# **El desafío de la Gestión**

22 de agosto 2008 / Hotel InterContinental



## Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> <i>Jorge Marshall R. y Cristián Larroulet V.</i>	5
<b>CONFERENCIA INTRODUCTORIA</b> <b>¿Por qué surge el desafío de la Gestión?</b> <i>Cristián Larroulet V.</i>	9
<b>PRIMERA CONFERENCIA: SECTOR PRIVADO</b> <b>La Gestión en las PYMES y en las grandes empresas</b> <i>Nicolás Majluf S.</i>	13
<b>SEGUNDA CONFERENCIA: SECTOR PÚBLICO</b> <b>El desafío de la Gestión en las empresas públicas</b> <i>Axel Christensen de la C.</i>	21
<b>TERCERA CONFERENCIA: SECTOR ESTATAL</b> <b>Gestión del gobierno</b> <i>Mario Waissbluth S.</i>	29
<b>CUARTA CONFERENCIA: SECTOR EDUCACIÓN</b> <b>¿Cuánto importa el desafío de la Gestión en educación?</b> <i>Patricia Matte L.</i>	37
<b>QUINTA CONFERENCIA: SECTOR SALUD</b> <b>La Gestión en salud</b> <i>César Oyarzo M.</i>	43



## Presentación

*Frente a la pregunta sobre cuál es el principal obstáculo para mejorar la calidad de vida en Chile, sólo 1 de cada 4 personas responde que faltan buenas ideas, mientras que los 3 restantes expresan que habiendo buenas iniciativas no sabemos llevarlas a la práctica (Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2008). Como ésta, hay varias muestras de que la sociedad chilena ha identificado con un razonable grado de acuerdo los desafíos estratégicos que nos plantea la senda del desarrollo, sin embargo, existen dudas de nuestra capacidad de enfrentarlos con éxito.*

*El desafío de la gestión implica, precisamente, una revisión crítica de la capacidad que tenemos para alcanzar con eficacia los objetivos que nos planteamos, ya sea en las empresas, en las organizaciones sociales o en el Estado. La buena gestión es una de las variables clave para lograr los aumentos de productividad que están en la base de las altas tasas de crecimiento.*

*Así, el análisis de los determinantes de la calidad de la gestión es sumamente relevante en el largo plazo. Por esta razón y con el objetivo de identificarlos y de definir las oportunidades de mejora en diferentes tipos de organizaciones, se realizó el seminario “El Desafíos de la Gestión”, en agosto de 2008, en el cual cinco especialistas analizaron desde esta perspectiva la realidad de las empresas privadas, públicas, de la educación, de la salud y del Estado.*

*El sector privado cobró relevancia partiendo de la base que el uso de las mejores prácticas de gestión es una de las formas más efectivas que tienen las empresas para destacarse en un entorno competitivo. En la actualidad, la calidad en el manejo empresarial aparece muy vinculada a las llamadas tecnologías blandas, relacionadas con el liderazgo, la motivación, el compromiso o la confianza en las relaciones interpersonales. A lo que se suma que las tendencias tecnológicas hacen que estos factores tengan cada vez más influencia en los resultados de las empresas.*

*Las mayores carencias en las prácticas de gestión se encuentran, según lo expuesto, en las empresas pequeñas y medianas, cuyas mayores oportunidades están en mejorar la administración de los recursos humanos, fortalecer la infraestructura de la información en que se apoya una buena gestión (datos contables y financieros, existencia de un proyecto estratégico), superar la fragilidad de los gobiernos corporativos en temas como separación entre empresa y familia, profesionalizar a los directorios, reforzar la orientación hacia la innovación en las estrategias competitivas y aumentar la capacidad para establecer asociaciones y alianzas.*

*No obstante, también las debilidades en la gestión del talento y del desarrollo del capital humano se presentan a menudo en las empresas grandes. Este es un hecho compartido por la mayoría de las compañías de América Latina que no logran posiciones destacadas en las comparaciones internacionales.*

*Las empresas públicas, por su parte, evidencian desafíos adicionales al sector privado, especialmente por las debilidades de sus gobiernos corporativos. Cuando las empresas son abiertas a la participación –aunque sea minoritaria– de inversionistas privados, lo mismo que cuando operan en sectores competitivos, se generan mayores mecanismos de control, lo que incide en la obtención de mejores resultados. En cambio, cuando las empresas son cerradas o no enfrentan un ambiente competitivo, la calidad de la gestión se resiente. Sin embargo, el tema de fondo aquí es el deficiente sistema de supervisión de las empresas públicas, el que depende enormemente de sistemas cerrados. El exceso de dependencia de nombramientos políticos en los directorios significa una menor estabilidad de las estrategias de desarrollo y constituye una limitante al momento de invertir y de expandirse. En este contexto, es posible idear mecanismos de control que sustituyan a los que existen en el sector privado; por ejemplo, en el caso de CODELCO se plantea crear un bono ciudadano que esté ligado a las utilidades de la empresa.*

*Al adoptar una mirada más general a la gestión en el sector público se observan las consecuencias de que las instituciones públicas no posean un equivalente a la última línea del balance del sector privado. Según lo planteado en el seminario, los mecanismos que se despliegan para reemplazar esta ausencia, como la Contraloría o los sistemas de control administrativo, no tienen la capacidad de alinear los incentivos de los tomadores de decisión con los de la sociedad, problema que se ve agravado por la ausencia de rendición de cuentas. En este contexto aparecen los intereses de grupos particulares que logran una influencia excesiva en la gestión.*



*Siguiendo con lo expresado en el encuentro, en materia educativa se suele poner el foco en los elementos indispensables de una buena educación, pero se pasa por alto la necesidad de integrarlos a través de una gestión adecuada. Entre los factores indispensables para la calidad de la educación están todos los recursos humanos que participan del proceso educativo, como son los profesores, los directivos, los padres y los alumnos. A estos le siguen los recursos pedagógicos, las metodologías de enseñanza, los recursos físicos y el financiamiento. Sin embargo, lo difícil es integrar todos estos elementos, ya que los establecimientos educacionales actuales no gozan de la autonomía necesaria para hacerlo. A esto se suma que los sistemas de incentivos son débiles, especialmente por la falta de rendición de cuentas que entreguen señales concretas a los profesores, a los directores y a los sostenedores. Finalmente, en el seminario quedó en claro que la evidencia muestra que el liderazgo de los directivos es también clave para obtener buenos resultados en la educación de un país y, por lo tanto, la institucionalidad y los incentivos deben reconocer esa importancia.*

*En el área salud se ha producido una creciente conciencia de la relevancia de la gestión. Esto ha derivado en planes de capacitación, mejoras en los sistemas informáticos y en la elaboración de planes estratégicos, pero estas medidas dejan ver una confusión entre causas y efectos, porque el problema de fondo no está en los recursos sino en los incentivos. En la actualidad, cuando estos últimos son introducidos se convierten rápidamente en mecanismos burocráticos que no promueven el logro de los objetivos finales, sino sólo el cumplimiento de metas intermedias. Lo anterior muestra que este es el mayor problema de la salud pública, que se origina en las debilidades del gobierno corporativo que impiden el desarrollo de un sistema de incentivos que facilite el control, no logrando evitar la influencia de intereses particulares, lo cual termina desmotivando a los directivos. Cuando existe competencia la buena gestión es una necesidad, por lo que uno de los desafíos es introducir una competencia generadora de valor para el usuario final del sistema.*

*De lo expuesto en el encuentro se desprende que los desafíos de la gestión en el sector público son más complejos que en el sector privado, pero las oportunidades para mejorar la calidad de la misma se abren para todos los tipos de organizaciones analizadas. La principal conclusión de las exposiciones realizadas por los panelistas es que mejorar la calidad de la gestión es una oportunidad que permitiría lograr aumentos de productividad y un mayor crecimiento.*

*La discusión generada en este seminario combina las perspectivas de la economía y de la gestión, disciplinas que frecuentemente tienen pocos puntos de contacto, haciendo que las variables relevantes en una sean raramente incorporadas dentro de la otra y viceversa. Esta es una de las varias razones por las que el debate de ese día resultó tan atractivo, cuyo contenido les invitamos a conocer en extenso a lo largo de las siguientes páginas.*

**Jorge Marshall R.**

Director  
Instituto de Políticas Públicas  
Expansiva UDP

**Cristián Larroulet V.**

Director Ejecutivo  
Libertad y Desarrollo

## ¿Por qué surge el desafío de la Gestión?

Cristián Larroulet V.<sup>1</sup>

En nuestros trabajos conjuntos con Expansiva, siempre buscamos tener una mirada de largo plazo respecto de los temas del país. Esto es especialmente relevante en años como éste, cuando empieza la discusión política a raíz de las elecciones.

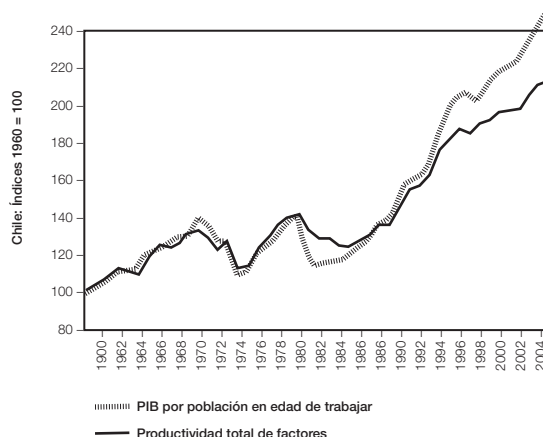
Creemos que tener este espacio en forma sistemática permite que distintas visiones se puedan analizar y estudiar, y de esa manera tratar que el país avance en tener mejores políticas públicas. Por esa razón, esta vez elegimos el tema de la “gestión”.

Esto es una continuación del debate conjunto realizado en el año 2007, que tuvo la mirada en torno al crecimiento económico y cómo la productividad total de factores es un elemento fundamental en éste. Al observar los países que más han crecido a lo largo de la historia, se ve que éstos tienen entre sus características que cerca de un 40% del crecimiento se produce por la productividad. En el gráfico 1 se aprecia la importancia de la productividad en el crecimiento de Chile.

En esta oportunidad hemos querido dar una mirada que dé continuidad a lo debatido anteriormente y ese es el tema de la gestión.

El tema de la productividad es un problema al interior de cada unidad económica de la sociedad. ¿Dónde se construye finalmente la productividad? En cada una de las empresas que están en el país, en cada uno de los servicios públicos, en cada una de las organizaciones de la sociedad civil. Al final, éste es un tema microeconómico; más aún, el tema de la productividad termina siendo un problema muy relacionado con el tema de la gestión.

Gráfico 1



Fuente: Bergoing y Repetto.

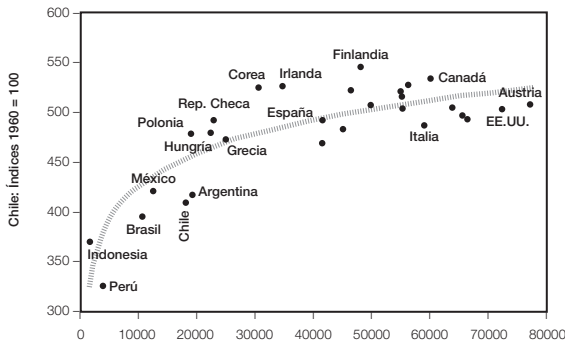
<sup>1</sup> Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo

Es necesario preocuparse del tema de la gestión aún teniendo restricciones de política pública, de leyes, culturales y sociales. Es decir tenemos que, a pesar de las limitaciones de política, mejorar la eficiencia. Ese es el desafío de la gestión.

Ese es el énfasis que queremos dar al tema, tratando incluso de acentuar la mirada más cultural de este proceso. Queremos hacer una mirada que diga: “dada la política pública, cómo mejoramos la gestión en las instituciones claves para la sociedad”.

Hemos priorizado algunos de los temas que son relevantes en el Chile de hoy. Uno es la **educación**, en el cual necesitamos mejorar fuertemente la productividad.

**Gráfico 2**  
Gasto en educación y comprensión lectora en prueba PISA



Fuente: H. Beyer en base Informe PISA

En el gráfico 2 se muestra el nivel de gasto por estudiante y los resultados de la Prueba PISA. Se observa claramente que existe un problema de eficiencia y gestión. Nosotros, con este nivel de gasto, deberíamos tener resultados mucho mejores en materia de calidad de la educación, comparado con los parámetros internacionales.

Otro tema clave es **salud**. Su importancia radica en dos razones: la primera, porque el país necesita mejorar su capital humano para desarrollarse. Esta exigencia es cada vez mayor en un mundo globalizado. Además, si vemos la demanda por servicio de salud, éstas tienen, en lenguaje económico, una elasticidad de ingresos mayor que 1,0. Esto significa que si el ingreso del país crece en una cierta proporción, la demanda por servicios de salud crecerá en una proporción superior al del ingreso.

**Tabla 1**  
Índice de Eficiencia y Gasto Hospitalario

	2001	2003	2006
Gasto hospitalario	1.108.362	1.222.314	1.582.446
Egresos hospitalarios	1.173.778	1.175.088	1.179.961
Egresos/Gasto	1,06	0,96	0,75
Índice gasto	1,00	1,103	1,428
Índice egreso	1,00	1,001	1,005
Índice eficiencia	1,00	0,908	0,704

Fuente: Elaborado por LyD sobre la base de datos de Ministerio de Salud y Dipres.

En consecuencia, en la medida que el país va creciendo y se va desarrollando, va demandando cada vez más y mejores servicios de salud. En el mundo existen países que gastan una gran cantidad de recursos en esto y la eficiencia en ese gasto de recursos es muy discutible. Por ello es muy relevante que, con los problemas que objetivamente tenemos, mejoremos la eficiencia en el gasto de salud.

La Tabla 1 es un trabajo de Libertad y Desarrollo, cuyo autor es Rodrigo Castro, y en el cual, con la metodología DEA, se muestra cómo nosotros tenemos importantes deficiencias en el sistema hospitalario del sector público.

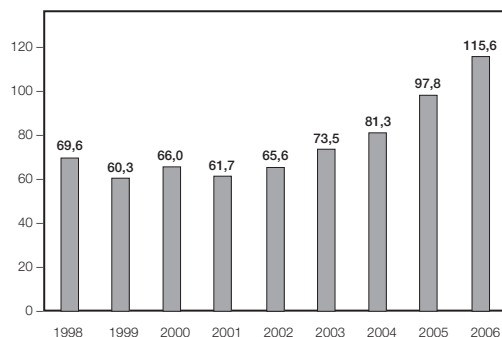
Efectivamente, en el Índice de Eficiencia se puede observar la evolución que han tenido los egresos hospitalarios en relación al gasto ejecutado. Es decir, entre los años 2001 y 2006 se observa una caída de 30% de la cantidad de egresos hospitalarios por cada peso gastado en salud.

Otro tema muy relevante en el país es el debate en torno a las **empresas públicas**. En Chile hay dos empresas de gran significancia en un mundo global: CODELCO y ENAP. Ambas son relevantes para nuestro desarrollo económico, pero además son de una potencia enorme. En el Gráfico 3 se observa que existen problemas de eficiencia y de gestión en CODELCO que se han traducido en un aumento significativo de los costos de producción; la realidad de ENAP es tanto o más compleja.

Estas fueron algunas de las motivaciones que nos impulsaron a reunirnos en este encuentro sobre el tema de la gestión. También abordaremos otros asuntos, como la gestión en el sector privado y el Gobierno.

Nuestro objetivo es enfatizar que la gestión debe ser una preocupación permanente. Si mejoramos en esa área, vamos a mejorar en productividad y si mejoramos en productividad, también lo haremos en la perspectiva que haya más desarrollo económico para el país.

**Gráfico 3**  
Evolución de los Costos Unitarios Totales de CODELCO



Fuente: CODELCO



## La Gestión en las PYMES y en las grandes empresas

Nicolás Majluf S.<sup>2</sup>

¡Qué tal, muy buenos días a todos! Muchas gracias por invitarme. Hay dos razones por las cuales estoy encantado de estar aquí. La primera, porque creo que uno de los fundamentos del desarrollo de Chile es el generar amplios consensos; entonces, que sean Expansiva y Libertad y Desarrollo quienes convocan, me encanta. Para mí sería una maravilla si, por ejemplo, en la aprobación de las leyes de este país tuviésemos 70% de consenso y 70% de acuerdo, así que gracias por la invitación.

La segunda razón es porque me piden hablar de gestión, que es una gran pasión en mi vida. Yo vengo del mundo de la ingeniería industrial y me fui metiendo en la gestión de a poco, con el sesgo propio de la ingeniería, es decir, desde la investigación operacional y los modelos matemáticos. Sin embargo, lentamente se me fue ampliando el campo y empecé a descubrir ese mundo amplio de la gestión, pero como tenemos poco tiempo sólo voy a contar hacia qué lugar derivé y dónde estoy ahora.

Me fui del *Hard Management* al *Soft Management*. Me encantan los dos. Encuentro fundamental el primero y me parece increíblemente complejo el segundo; empezar a preocuparse de temas como el liderazgo, la motivación, el compromiso o la confianza. Hoy hago un curso de esto y les cuento a mis alumnos –a estas alturas de mi vida– que el *Soft Management* nos enseña a ser humildes, pues entendemos mucho menos de esos temas y tengo la absoluta convicción que son de la esencia de la gestión.

A continuación quisiera compartir con ustedes una cita de Joan Magretta, quien estuvo veinte años en Harvard Business Review, donde entrevistó a todos los gurús de la gestión, por lo que sabía más que todos nosotros juntos. “Los aumentos espectaculares de la productividad que hemos observado en el último siglo no se deben tan solo a los avances tecnológicos. El trabajo pesado lo hace la gestión”. Es ahí donde para mí está la clave, aunque reconozco que tengo un sesgo, pues a estas alturas de mi vida en todo veo la gestión.

---

<sup>2</sup> Ph. D. del MIT. Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial y Sistemas de la Universidad Católica y consultor de numerosas empresas.

Durante la preparación de este seminario nos dieron un artículo que plantea que “El uso de las mejores prácticas de gestión es una de las formas más efectivas que tiene una empresa para destacarse en un entorno competitivo”, es decir resalta el valor de la gestión en una empresa, que es de lo que yo tengo que hablar hoy.

Ahora, si bien quiero referirme a la gestión, cuando empecé a ver cómo estructuraba esta presentación decidí que no podía hablar de ella en general, sino que tenía que hacer al menos una distinción básica: gestión en PYMES y en grandes empresas.

De este modo, me gustaría hacer algunas sugerencias y recomendaciones, por lo que voy a referirme primero sobre cómo mejorar la gestión en PYMES y, al final, voy a tocar a las grandes empresas.

### **Acerca de la Gestión de las PYMES**

Este es un tema que estuve estudiando un tiempo con algunos alumnos, por lo que estoy convencido que tener PYMES es saludable, le hace bien a la economía y al país. Como dice en el artículo que nos dieron para preparar el seminario, “el desempeño global de un país en la gestión no tiene tanto que ver con los logros de las empresas líderes, sino con el grosor de la cola en la distribución de empresas mal manejadas”.

Cuando llegué de mis estudios de doctorado, hace ya muchísimos años atrás, no encontraba muy buena la gestión en Chile. Hoy me parece que es espectacular, lo que no implica que no tengamos problemas, porque es obvio que los tenemos y que podemos mejorar, pero en general las empresas líderes son buenas.

Sin embargo, ¿dónde tenemos una gran carencia? ¿En 500.000, en 600.000? O quedémonos si ustedes quieren sólo con las 100.000 empresas medianas o pequeñas. Esa es la “cola gorda”, ese es uno de los factores importantes que hacen que el desempeño del país sea menos que bueno.

Entonces, no son los logros de las empresas líderes, sino la frecuencia con que uno observa empresas mal manejadas, que en nuestro caso las interpreto como las pequeñas y medianas.

Ahora, las PYMES son extremadamente relevantes. Son una fuente de nuevos empleos en el país; el origen de nuevas innovaciones, un motor de emprendimiento, y catalizadores de productividad y competitividad.



De repente si mejorásemos las PYMES a lo mejor podríamos resolver el problema de la productividad en el país. Yo creo que aquí hay un tema de reflexión. ¿Cuáles son los puntos relevantes para la gestión de las PYMES? Esta es precisamente la pregunta que le formulé a una alumna que hizo su trabajo de memoria conmigo. El resultado, en síntesis, fue:

1. La gestión de recursos humanos es casi inexistente.
2. Propiedad y gestión están confundidos, es decir, el bolsillo del dueño es la caja de la empresa y, obviamente, la necesidad de capacitación del dueño o gerente respecto de varias materias.
3. La incorporación de innovación y tecnología es escasa y pobre.
4. La orientación exportadora es ineficaz.
5. La certificación de calidad no recibe suficiente atención.

Estos son los grandes temas; sin embargo, encontramos uno adicional en otro trabajo que es sumamente relevante y dice relación con que “las PYMES son chicas, las barren, las pasan a llevar, no pueden exportar”, pero si bien es cierto que son pequeñas, son muchas y no son capaces de asociarse, les cuesta, porque hay desconfianza; una manifestación más de esa desconfianza patológica que tenemos en nuestro país. A lo mejor si se agrupasen podrían armar un consorcio de exportación, mejorar la incorporación de tecnologías, o bien aprender unas de otras en el tema de recursos humanos.

Hace algunos años atrás, con Marcos Lima hicimos un curso que se llamaba “Dirección de Empresas para PYMES”, en la Clase Ejecutiva de El Mercurio. Si tuviese que resumirlo diría que lo que queríamos comunicarles era la necesidad de profesionalizarse. Hoy hacemos otro curso que está relacionado con dirección de empresas, totalmente distinto, pero seleccionamos algunos tópicos como para decirles a las PYMES “preocúpense de esto”.

Entonces, ¿cuáles son los temas que les proponemos? En primer lugar tratamos de enseñarles a desarrollar una infraestructura de gestión. Por ejemplo, si es en contabilidad, que tengan números, que conozcan sus costos, que hagan proyecciones financieras (presupuestos), al nivel en que una PYME lo puede hacer, que no es con la sofisticación de una gran empresa ya que no tiene esa necesidad, pero deben llevar un orden mínimo.

En segundo término los instamos a “hacer bien las tareas funcionales básicas” en cuanto a: Política de precios, comercialización y oportunidades de exportación; operaciones, es decir, logística, manufactura, control de calidad, incorporación de tecnología y medio ambiente y, finalmente, lo que se refiere a personas y organización, o sea, contratación, recompensas, evaluación del desempeño y capacitación.

El tercer aspecto es que tengan un proyecto estratégico que contemple: Una propuesta de valor inigualable a cada cliente; un conjunto de capacidades estratégicas que distingan a la empresa de otros competidores; la habilidad para descifrar los signos de los tiempos y el aprovechamiento de las oportunidades de apoyo que hay para las PYMES.

Así, terminábamos el curso diciéndoles “ya que tienen lo básico, por qué no aspiran a tener un proyecto estratégico que guíe su accionar”. Más o menos ese era el tenor, ahí está definida la estrategia en términos de la propuesta de valor y de las capacidades que se tienen que desarrollar para poder cumplir con la promesa que se les hace a los clientes.

Sin embargo, quisiera agregar un último tema que es transformar el gobierno corporativo en lo que se refiere a los siguientes puntos:

- a. Separar la gestión de la empresa de los asuntos de la familia.
- b. Profesionalizar el directorio y la administración, que ciertamente es algo que se hace cuando la PYME comienza a crecer. Aquellas que no logran realizar esa transición, la verdad de las cosas es que desaparecen. Hay una gran mortandad de PYMES y no es sorprendente.
- c. Saber cuándo y cómo establecer asociaciones y alianzas.

Me gustaría contarles una propuesta de mi buen amigo Marcos Lima, que al hablar del tema dice: “Le quiero hacer un regalo al país, quisiéramos que nuestra generación hiciera un regalo para Chile de aquí al 2018”. Lo que él plantea implica un cambio que solo depende de la voluntad de las empresas. Él dice “Abramos al mercado, transformemos en sociedades anónimas a 100 nuevas empresas en el país” y comenta “¿Se imaginan el impacto que esto podría tener?”. Obviamente no van a ser las PYMES chiquitas, sino que van a ser las más grandes, pero supónganse que se abren 100 nuevas empresas. El impacto sobre el país sería notable.

Me decía Marcos Lima que les preguntó a las personas de Sonda –empresa que dejó de ser PYME hace varias décadas, pero que se abrió hace poco al mercado– cómo les ha ido con la apertura. La respuesta fue bien sencilla, pero espectacular: “Nos dio un tipo de recursos para crecer, pero además nos otorgó una tremenda disciplina sobre cómo enfrentar a los accionistas”. Yo creo que ese es el punto.

## **Acerca de la Gestión de las Grandes Empresas**

Pasemos ahora a los desafíos de la gestión en empresas más sofisticadas. Aquí, si yo tuviese que quedarme con un punto, diría “la formación de personas”, que abarca tres aspectos: Gestión del talento y de la sucesión, desarrollo del capital humano y liderazgo con sentido. En estas áreas las empresas son deficitarias; son muy buenas en muchas otras cosas, pero en esto muestran carencias, al menos esa es mi opinión.

Otro tema que debiesen abordar y que es conocido para ustedes es la innovación. Los tres pilares del Sistema Nacional de Innovación son los siguientes:

1. Colaboración Gobierno – Universidad – Empresa
2. Creación de un sistema educacional de excelencia
3. Colaboración entre empresas, formación de “clusters” e incorporación de las PYMES en el proceso de creación de valor de las grandes empresas

Esos son los pilares de la innovación, pero ya que están pasando avisos, también voy aprovechar de pasar un aviso y es que las empresas deben ser generosas, deben financiar la innovación. Uno constata, cuando hace las estadísticas, que la empresa no invierte suficientemente en innovación, porque no les dan suficientes recursos a las universidades. Listo, ya pasé el aviso.

La verdad es que no es broma que la alianza universidad/empresa es uno de los pilares que nosotros no aprovechamos bien, aunque va mejorando lentamente con el tiempo.

Participar en el desarrollo de nuestro sistema educacional es otra cosa que las grandes empresas debieran hacer. Yo creo que, a lo mejor, vamos a tener tiempo de conversar respecto de este tema, porque existen muchas empresas que realizan un trabajo maravilloso dirigiendo colegios, pero solo con eso no resolvemos el problema. Fijense en lo que propone Marcos Lima –que se abran 100 empresas–, en el fondo el cuento es qué puede hacer la empresa en distintos campos para el desarrollo del país. Yo creo que eso es un tema genérico.

También tienen que contemplar aspectos relativos al gobierno corporativo. Aquí les estoy mostrando un artículo que hice con otra alumna, ella era de doctorado. Este es sumamente interesante porque nosotros tenemos una propiedad súper concentrada en la empresa, hay un claro accionista mayoritario, lo cual es muy distinto a lo que pasa en países anglosajones. Es decir, podemos tener accionistas mayoritarios con una alta proporción de la propiedad, pero es bueno para el valor de la empresa que exista una minoría importante.

Además, está el tono ético de la empresa, que es una responsabilidad del directorio y de la administración superior. Obviamente, a mí me encanta decir que el tono ético de una empresa lo fijan las autoridades superiores, el gobierno corporativo. En esta área podemos situar también una participación equilibrada de la familia y de profesionales externos en el gobierno, cuando una empresa familiar crece, profesionaliza su gestión e incorpora a gente externa al grupo familiar. Hay personas maravillosas de la familia que obviamente son un agrado y un activo que participa en la empresa, pero con eso no basta.

Eso respecto al gobierno corporativo.

Ahora, déjenme ir al primer punto que mencioné: “Las personas: La clave de una buena gestión”. Vuelvo a citar el artículo que nos dieron para inspirarnos en esta presentación. “Las empresas que tienen la mejor gestión cuentan entre sus filas a las personas de mayor educación, tanto a nivel gerencial, como no-gerencial”. Es decir, la clave no son solo las personas de la gerencia, sino que las de todas partes, pero aquí todavía no tenemos claridad sobre qué hacer al respecto.

En cuanto a la gestión del talento y de la sucesión ¿qué hacemos en Chile? El cuento es bien simple. El año pasado me tocó estar en una premiación en que se reconocía a los talentos a nivel latinoamericano y ¿saben lo qué pasó? No hubo una gran representación de empresas chilenas y, además, ¡quedamos descalificados! Después llevamos a las empresas latinoamericanas a competir a nivel mundial, por así decirlo, y lo que ocurrió fue sorprendente: La mejor empresa latinoamericana, que era brasileña, quedó primera en el último cuartil, es decir, en el 25% inferior de las empresas del mundo, y nosotros ni siquiera calificamos en esa categoría. En consecuencia, hay algo aquí que no hacemos bien o que no sabemos hacer respecto a la gestión del talento, no entendemos lo que es y creo que este es un desafío.

A continuación les muestro un trabajo que hicimos con otro alumno. Esta es una invitación a las empresas a darse cuenta del impacto que pueden tener en la formación de capital humano. No voy a explicar los números, pero miren la parte de abajo que es el tipo de personas que atrae la industria, se trata de un índice que mientras más bajo, más malo, y mientras más alto, mejor.

**Tabla 1**  
**Desarrollo de Capital Humano:**  
**Responsabilidad de la Empresa (Diferencias por Industria)**

	Minería	Finan	Serv	Transp	Comer	Manuf	Const	Agric
<b>Capital Humano para cada Industria</b>	39	37	36	33	28	23	28	9
<b>Capital Humano Industria Promedio</b>	23	26	26	26	21	21	18	22

Fuente: H. Beyer en base Informe PISA.

Por ejemplo, el sector financiero, servicio y transporte, atraen en promedio la mejor gente, porque tienen índice 26. La agricultura atrae en promedio la peor gente, porque tiene un índice 12 en términos de capital humano. A lo mejor no está bien medido, pero aceptemos que estoy midiendo algo parecido a capital humano.

¿Qué es lo que se indica arriba en la tabla? Se muestra lo que pasa con el capital humano de la persona al trabajar en la industria. Resulta impactante ver que en minería pasa de 23 a 39; en los servicios financieros, de 26 a 39; en servicio de transporte, de 26 a 36; y en comercio, de 26 a 33. ¡Tremendo trabajo!

¿Cuál es el drama? Miren agricultura y miren construcción. Si esto está bien esta medido la agricultura reduce el capital humano de la gente. La construcción, no hace nada por la gente. Podemos tratar de entender por qué, pero de nuevo el único punto aquí es darse cuenta del enorme impacto que podría tener en la formación de las personas lo que la empresa hace con ellas, con la capacitación que ésta les entrega.

Finalmente, el último punto es el “liderazgo con sentido”. Me encantaría hablarles un poco de esto porque es súper interesante. Esta forma de liderazgo apunta a cuatro cosas:

1. Pone al hombre en el centro de la atención
2. Tiene “socios” y no “siervos”
3. Ejerce el poder sin ser autoritario
4. Se orienta a aliviar las carencias y dolores de las personas.

Es decir, también es el tono ético del liderazgo. Yo creo que tenemos que reconocer que estamos en un mundo que, de pronto, nos complica la vida y me parece que las empresas tienen un rol que cumplir en eso para aliviar carencias y dolores a las personas.

Bueno, esto es todo lo que yo tenía que decir, así que muchas gracias.



## El desafío de la Gestión en las empresas públicas

*Axel Christensen de la C.<sup>3</sup>*

Buenos días. También quiero comenzar mi presentación agradeciendo a Libertad y Desarrollo y Expansiva por la oportunidad de comentar con ustedes algunas reflexiones respecto del desafío de la gestión en empresas públicas. Quisiera expresar que experimenté cierta sorpresa cuando Jorge Marshall me llamó por teléfono para invitarme a exponer precisamente este tema, porque yo nunca he trabajado en una empresa pública; trabajé en una AFP, quizás una de las empresas más públicas del mundo privado. Sin embargo, más allá de esa experiencia no tengo una vivencia directa. Sí me ha tocado invertir en grandes empresas públicas en la región latinoamericana, desafortunadamente no como hubiese querido en Chile; sobre ello me referiré más adelante.

Creo que hay cosas interesantes que se pueden aprender, en cuanto a que es posible tener empresas públicas muy eficientes, que dan una alta rentabilidad a sus inversionistas sin que estas características necesariamente sean cosas totalmente contradictorias.

Quiero empezar con un tema que considero muy relevante. Hoy quedan pocos tópicos que sean ideológicamente polarizantes, al menos en comparación a treinta o veinticinco años atrás. Sin embargo, la propiedad de las empresas o el rol del Estado como empresario es una de las pocas cosas que sigue generando marcadas diferencias de pensamiento. Lo declaro al inicio porque quisiera de alguna manera dejar eso de lado por un momento. Prefiero centrar mi presentación en dar una mirada más objetiva, pero tengo que reconocer lo anterior, ya que a mí me enseñaron que cuando uno tiene que presentar un tema que genera cierta polémica es mejor identificar al gorila de quinientas toneladas dentro de la pieza y no hacerse el loco. Aquí hay un gorila bien importante, respecto del cual hay un sesgo ideológico relevante, quizás menor al que existía hace algunas décadas atrás, pero continúa siendo un tema que incluso llega a generar apasionadas discusiones las cuales se deben reconocer. De este modo podrán ver en forma obvia porque piensa cada uno de ellos si el Estado debe involucrarse o no en la producción de bienes y servicios. No vayan

---

<sup>3</sup> BA, Stanford University. Ingeniero Civil Industrial, Pontificia Universidad Católica de Chile.

a creer que estos temas son la manera que yo interpreto el aporte expansivo de Libertad y Desarrollo, aunque les tengo que confesar que en una reciente presentación la audiencia se sorprendió bastante con Carlos Peña, flamante socio de Expansiva en temas de políticas públicas, quien hizo mucha referencia a Marx para explicar algunos fenómenos de la sociedad chilena en los últimos veinte años, así que de repente no está tan perdido.

Bueno yo también quiero pedir prestadas algunas mociones de don Carlos Peña de manera de tratar de dar cierto contexto a la materia. En Chile, al menos, creo que es sumamente importante hacer un poco de historia para entender por qué el Estado ha emprendido en el país, por qué tenemos empresas estatales, en fin. Si uno hace una breve pincelada de repaso histórico es posible encontrar un momento bien relevante, que fue la creación de la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) en el Gobierno de don Pedro Aguirre Cerda. Este fue un fenómeno que no es completamente aislado en Chile, sino que en buena medida se dio en toda América Latina y en otras regiones también. Acuérdense que en la década de los treinta el mundo pasó por una grave crisis económica financiera y, en ese momento, muchos interpretaban que se explotó básicamente por un exceso de capitalismo, justamente por un sistema excesivamente permisivo. Como todas las cosas en la historia se dio una relación pendular y, de alguna manera, el Estado dijo: “No, acá el que tiene que tratar de llevar el emprendimiento somos nosotros, porque claramente los privados dejados a su libre albedrío provocan crisis”. Por lo tanto, a partir del año 1939 se dan una serie de fundaciones de empresas que parten en manos públicas. Tenemos empresas muy conocidas por nosotros hasta el día de hoy. Algunas ya han sido privatizadas como ENDESA, la CAP, IANSA y otras que todavía siguen en manos públicas, como la ENAP. En 1953 se forma el Banco del Estado (desde sus orígenes autónomo), a partir de la asociación de varias cajas que existían desde hace algún tiempo. Así en buena parte de los años 40’, 50’, 60’ y 70’ vemos un Estado sumamente activo en la creación de empresas; un Estado emprendedor que culmina alrededor del 1973, cuando 500 empresas o más estaban en manos del Estado.

Quizás producto de una crisis o del fracaso del objetivo que se había propuesto a partir de esta política de proteccionismo local –esos años están muy marcados en América Latina por el pensamiento económico sobre la visión que los países tenían que involucrarse en el desarrollo de ciertas actividades estratégicamente importantes, que no podían depender de capitales extranjeros, lo cual va haciendo crisis, entre otras cosas, por problemas de gestión como vamos a ver más adelante. Nuevamente el péndulo vuelve a funcionar y vivimos un proceso de privatización bastante fuerte a partir del año 73’, en que buena parte de las empresas que nacieron públicas y otras que habían nacido privadas –como es el caso de la Compañía de Teléfonos que pasó a manos estatales en algún momento– volvieron a ser privadas.



Ahora es bien interesante que, a pesar de ello, se crea justamente en ese momento la que hoy es la empresa pública por excelencia, la que más conocemos. Me refiero a CODELCO. Claramente, CODELCO no pasó por el proceso de privatización, a pesar que otras empresas mineras sí lo hicieron como es el caso de SOQUIMICH-SQM. Dicho sea de paso, posiblemente, en algunas décadas los activos de una empresa como SOQUIMICH-SQM, que extrae minerales como el litio o el yodo, sean tanto o más relevantes que el cobre para los ingresos del país. Si eventualmente vemos un cambio –el cual ya se ha estado produciendo respecto de las tecnologías de producción de energía, sobre todo para el transporte– posiblemente las baterías de litio se conviertan en algunas décadas en una masiva forma de almacenamiento de energía. Así puede ser que sea el litio que es extraído por una empresa privada quien le reporte al Estado de Chile, a través del pago de los impuestos, más de lo que hoy directa o indirectamente le ofrece CODELCO. Quién sabe.

En el año 1989 vemos que se crean empresas como el Metro y ya en 1997 hay un punto interesante de fricción que de alguna manera produce una separación de roles del Estado empresario. Me refiero al gobierno de Frei, cuando ya en democracia, se decide dividir CORFO, hasta ese entonces actuando de manera conjunta como administrador de empresas estatales, al mismo tiempo que tenía un rol de fomento. Así CORFO sigue por la senda del fomento y se crea el Comité Sistema Administrador de Empresas del Estado (SAE) que se dedica a la gestión de las empresas públicas en un diseño de *holding*.

Bueno, siguen habiendo procesos de vuelta al sector privado de algunas empresas públicas, quizás no con la misma fuerza con que se vio en la década de los 80' y 90', principalmente en los 80', pero sigue habiendo un esfuerzo, en el fondo, por tratar de entender qué empresas tiene sentido que continúen en manos del Estado y cuáles no. De hecho, estos procesos –si bien han disminuido de manera importante– nos han acompañado de manera relevante hasta el día de hoy.

Ahora, si actualmente vemos la situación del SEP, que es la continuadora del Sistema Administrador de Empresas del Estado (SAE), constatamos que sigue teniendo una gran relevancia en compañías o empresas, destacando el Metro y todos los puertos; en EFE, donde tiene actualmente un patrimonio muy bajo, pero que sabemos por qué, y en otras empresas o pseudoempresas, por decirlo así. Y es que, a pesar de la separación de funciones, siguen existiendo empresas públicas con objetivos de fomento. De qué otra manera se pueden entender los objetivos de entidades como ENAMI o COTRISA.

Déjenme parar un poco para tratar de entrar en un mayor detalle. Algunas luces ya he dado mencionando estos antecedentes históricos sobre cómo el Estado ha tomado un rol de emprendimiento.

¿Por qué emprende el Estado? ¿Cuál es la motivación? ¿Por qué toma la decisión de entrar a la producción de bienes y servicios? Hay algunas razones relativamente obvias en aquellas actividades que son monopolio natural. En general, existe la percepción de que es más fácil manejar esos monopolios a través de la propiedad que mediante una regulación y, eventualmente, existe de alguna manera el interés del Estado de controlar precios o, efectivamente, eso es lo que se hace al momento de regular un monopolio natural. Esto ocurre no solamente acá sino que en muchos países, donde los monopolios naturales casi por definición han sido empresas públicas.

Hay otras empresas que nacen porque no hay iniciativa privada, ya sea dado que existen fallas de mercado, como la existencia de algunos bienes públicos o algunas externalidades positivas que no solo se generan a través de una intervención directa del Estado.

La tercera razón quizás no tan relevante hoy, pero sí en la década de los 70' o en años anteriores, tiene que ver con el financiamiento. Muchas veces, había proyectos de inversión que requerían grandes montos para financiarse y no existía otra manera de hacerlo que a través del compromiso del Estado. En buena parte la creación de empresas como ENDESA y la CAP requirieron de cifras significativas de inversión y, en ese momento, solo se podían lograr a través de canales públicos.

Quizás hay otras razones menos ortodoxas, pero claramente identificables, como la necesidad de que las empresas públicas sean generadoras de empleos y eventualmente también permitan redistribuir el ingreso.

Finalmente, existen razones estratégicas o de seguridad nacional. Hoy hay empresas en manos del Estado, lo cual uno podrá discutir o no, pero que están relacionadas con la identificación de algunos recursos sobre los que es importante que el Estado tenga control. No vaya a ser que la falta de estos, por ejemplo (se me viene a la cabeza el gas), provoque un perjuicio al resto de la economía.

Quiero pasar brevemente un poco por el diagnóstico de la situación actual. No es sorpresa para nadie la realidad que están viviendo las empresas públicas, las que particularmente en el último tiempo, han sido blanco de muchas críticas, ya sea por su misma naturaleza de ser empresas del Estado o por problemas de gestión (lo que muchos dirán que es lo mismo). Aquí, de nuevo citando a esta diferencia ideológica en cuanto a si es legítimo, por las razones anteriores, que el Estado participe en labores productivas de bienes y servicios o solamente su rol se debe centrar en un papel más subsidiario; es decir, solo intervenir en aquellas actividades en que los privados no son capaces de proveer de buena manera.

Entre otras cosas tiene que ver con la escasez de recursos. En la medida que los recursos del Estado –que siempre son pocos incluso en años de abundancia como ahora– se usen en actividades distintas o labores que tengan rentabilidades sociales cuestionables, obviamente, que ese es un primer foco de críticas. Quizás esa primera razón, no es tan común en la discusión pública o en la discusión de medios, pero sí es una de las más relevantes. Yo diría que actualmente estamos más bien teniendo una discusión por las deficiencias en gobiernos corporativos de las empresas públicas, es decir, por la falta de transparencia en la gestión de muchas de ellas y de la responsabilidad, en cuanto a quién responde por estas empresas. Si bien se dice que las empresas públicas “son de todos”, da la impresión que no son de nadie. Ante situaciones de ineficiencia, ¿cómo podemos corroborar que los recursos que manejan las empresas del Estado estén siendo usados de manera racional y, además, alineados con su dueño que es el Estado.

Finalmente, está la situación de vulnerabilidad a la corrupción. En la medida que no existe un grado de accountability en estas empresas, en la medida que no hay un constante flujo de la luz del sol, es decir, de transparencia en su gestión obviamente esto representa un campo fértil para la corrupción.

Quiero centrarme en lo siguiente: Gestionar empresas públicas no es fácil, por algunas razones que economistas y cientistas políticos han estudiado desde hace un buen tiempo y que tienen algunos marcos conceptuales relativamente conocidos. Una es la teoría de la firma que tiene que ver con tratar de entender cómo operan las empresas y discutir si hay una estructura de propiedad que puede ser más eficaz que otras y aquí salen problemas de agencias, es decir, cómo logro alinear los incentivos entre los dueños de una empresa y la gente que administra esa empresa.

Hay distintas maneras, en la medida que existen empresas abiertas públicamente, cuya propiedad esté abierta a la competencia para una mejor gestión, lo cual vemos en mercados desarrollados como Estados Unidos. En la medida que las empresas se gestionan mal, puede venir otro accionista u otro dueño que dispute el control de esta y efectivamente haga los cambios necesarios para mejorar su administración. Hay un escrutinio permanente de actividades, fusiones y adquisiciones, lo que en muchos mercados es bastante activo, justamente por lo mismo es en el día a día un mecanismo muy eficaz de control de la gestión y de los incentivos.

Además está la situación de los contratos. En la medida en que se puedan estructurar contratos de acciones en que se alineen los intereses de los accionistas con los ejecutivos, también se pueden lograr mejores resultados.

Otro tema importante es el monitoreo. Me voy a detener un poco más adelante en los accionistas controladores. Nicolás hablaba recién que era importante tener el control. Yo estoy de acuerdo con él, pero quizás no tanto, porque es importante que existan buenos accionistas minoritarios, suficientemente involucrados e interesados en monitorear la empresa, son muy relevantes al momento de entender y sondear sobretudo la administración de estas.

Después tenemos teorías más bien ligadas al funcionamiento del Estado, la “Teoría de Elección Pública”, en cuanto a lo que a empresas públicas se refiere. Lo central es entender que de alguna manera todos nosotros somos accionistas de las empresas del Estado, por ser ciudadanos y ser chilenos. Ahora, en la medida que no podemos transar esas acciones, eso crea una serie de distorsiones que impactan la gestión de estas empresas. En la medida que los ciudadanos no tengamos incentivos de monitorear estas empresas, porque no podemos actuar respecto de la información que obtenemos, no podemos “votar con los pies”, es decir, vender la participación que les corresponde de una empresa estatal que encuentre mal gestionada. Por lo tanto, los incentivos para monitorear y el control que puedan percibir los accionistas de las empresas públicas es mucho menor. En resumen, estas son de todos de manera colectiva, pero de nadie en forma individual.

Más allá del marco conceptual hay evidencia empírica de esta situación. Vemos una multiplicidad de objetivos que tienen las empresas públicas. A parte de ser una empresa y maximizar el valor para sus accionistas, las compañías públicas deben considerar temas de Estado, como generar trabajos, regular precios, en fin; muchos de ellos muy conflictivos y contradictorios entre sí, los que hacen muy difícil su gestión.

También hay una especie de crisis de identidad de las empresas públicas. Existen empresas que no saben todavía si son realmente una empresa o un servicio público. Si es que el tiempo me lo permite voy a hacer ciertas distinciones más adelante.

En las empresas públicas por construcción existe una difícil relación con reguladores y otros organismos. Vimos hace poco tiempo la situación de CODELCO y la Inspección del Trabajo. Las limitaciones que tienen las empresas públicas al momento de invertir y expandirse a otras regiones o negocios es otro caso.

Por otro lado, los nombramientos políticos le restan continuidad en estrategias de desarrollo y las mismas experiencias dispares entre empresas públicas reflejan relevancia de culturas. Es interesante ver hoy que bajo el paraguas de las empresas estatales existen empresas muy bien evaluadas, más allá de los servicios públicos. Cristián mencionó el Servicio de Impuestos Internos, bueno, hay

empresas que en general tienen una positiva evaluación, el Metro, la misma ENAP –con algunos problemas de ineficiencia el último tiempo–, pero en general la apreciación es buena con respecto a la gestión y hay otras también con evaluaciones bastantes negativas. Es interesante entender por qué bajo el mismo paraguas se dan culturas de gestión, de foco en la eficiencia, tan distintas.

Ahora, algunas clave para ir sacando conclusiones: ¿Cuáles son los hilos conductores de las empresas públicas que presentan buenos resultados? Muchas de ellas compiten con entidades privadas. Por ejemplo, vemos que TVN debe preocuparse de no perder participación de mercado con otros canales de televisión; al igual que la banca del Banco Estado.

Muchas de las empresas públicas se financian en mercados de capitales donde son monitoreadas constantemente por minoritarios, ya sean inversionistas en acciones o bonos, así como analistas de bancos y corredoras, clasificadores de riesgo, entre otros.

Cabe destacar que a la gran mayoría de las empresas públicas, ya sea porque se financian en el mercado de capitales o porque están bajo el monitoreo del SEP, se les aplican normas de sociedades anónimas abiertas.

Ahora algunas propuestas para mejorar la gestión. Yo quiero tratar un tema que suele rehuirse porque es un tabú y me refiero a la abierta privatización de empresas públicas. Al menos creo importante avanzar a lo que se ha llamado corporatización de las empresas, lo que primero involucra discriminar, definir cuáles van a ser empresas públicas, por ejemplo, el caso de CODELCO y Banco del Estado, con aquellas que eventualmente son servicios públicos. A estos últimos no les voy a poder exigir o no los voy a poder manejar como si fuesen empresas, como es el caso de EFE y ENAMI que tienen una labor de fomento sumamente importante.

A mi me tocó estar con la gente del Metro y tienen una clara crisis de identidad, no saben muy bien si son un servicio público, sin embargo, hoy son una empresa; vale decir, se confunden algunos roles y a veces no tienen claro cuáles son sus objetivos. No saben si solamente se deben autofinanciar o, eventualmente, de alguna manera ser la columna vertebral del sistema de transporte público en Santiago.

De este modo, una vez definidas cuáles son aquellas entidades que van a ser empresas se deben transformar en corporaciones, tener claro que tienen un objetivo único, que es maximizar el valor de la compañía para el accionista, potenciando se puede ampliar este monitoreo a través de directorios con una mayoría de Directores Independientes.

Otro aspecto es que coloquen un porcentaje minoritario en la Bolsa o, en su defecto, algún tipo de contacto mínimo con los mercados va a permitir que más ojos estén pendientes de esa empresa y, obviamente, acentuar una mayor autonomía presupuestaria.

Se me está acabando el tiempo, pero quiero contarles que esto es posible. Hay ejemplos de empresas públicas que se han privatizado manteniendo una participación, incluso con poder de veto, como CVRD en Brasil; lo que ha sido un éxito con respecto a la creación de valor, lo mismo con Petrobras que sigue siendo una empresa mayoritariamente controlada por el Estado.

Déjenme mostrarles, CVRD pasó a ser una compañía que generaba 1.500 millones de dólares de Ebdita, hace solo siete años atrás, a multiplicar esa cifra por diez. Ello a pesar de seguir siendo una empresa que es pública en el sentido que sigue estando bajo el paraguas del sector público.

El caso de PETROBRAS también está mayoritariamente en manos del Estado, que ha tenido una rentabilidad en los últimos años de sobre 700%.

Ahora, creo que es justo también decir que la mala gestión y los problemas de gobierno corporativo no son exclusivos del sector público. Por ejemplo, tenemos aquí a Freddie Mac y a General Motors, cuyas acciones se han visto caer de manera significativa por problemas de gestión, por dificultades de gobiernos corporativos.

¿Qué hacer con CODELCO? Yo creo que el problema aquí es la resistencia a listar un porcentaje minoritario en la Bolsa, pero me parece que existen soluciones y les quiero destacar una de ellas. Obviamente, ya está la reforma de gobiernos corporativos en la palestra, pero me gustaría destacar una que es más novedosa y es crear un bono ciudadano, que sea un instrumento cuyos intereses estén ligados a las utilidades de CODELCO y que sea un bono que podamos comprar todos nosotros, porque si hay dieciséis o diecisiete millones de personas, es decir, muchas más atentas a la gestión de la empresa, créanme que va ser más difícil ver reportajes respecto de la calidad de la gestión de empresas, como vimos en la televisión hace un tiempo atrás.

Me tengo que saltar las conclusiones, pero ya las saben. Les quiero agradecer la oportunidad de estar acá.

Muchas gracias.

## Gestión del gobierno

Mario Weissbluth S.<sup>4</sup>

Muy buenos días. Me sumo a los agradecimientos de los expositores para ahorrar tiempo e iré directamente al grano.

Hace un mes aproximadamente, me tocó dar una charla a 50 profesionales de las empresas de *Head Hunter* que ayudan al Consejo de Alta Dirección Pública en su proceso de selección. Esta charla se gestó porque estábamos teniendo algunos problemas con dichas empresas, las que no distinguían adecuadamente lo que significa seleccionar a un directivo para el sector público y tenían, en cierto modo, el concepto de que viene siendo lo mismo que seleccionar a alguien para una empresa, por lo que no funcionaba adecuadamente el proceso de búsqueda y selección.

Entonces acordamos que daría una charla sobre “con qué chicha se cura un gerente público”, para entender el perfil y los desafíos que este tiene. La charla que mencioné fue mucho más larga así que recorté dos tercios de las láminas, por lo que la exposición va ser un poco desordenada.

Primero, hablemos de epidemiología. Si vemos los problemas frecuentes de las instituciones públicas –no estoy diciendo que todas tengan estas dificultades– lo que estoy mostrando en la figura es la prevalencia epidemiológica.

En un recuadro gris está el subsector de los procesos y estrategias de una organización pública: es muy frecuente la carencia de indicadores de gestión, procesos confusos y sistemas desarticulados. Estoy hablando, por ejemplo, de un sistema de atención a personas en un servicio público venezolano, como el CONICYT de Chile, en el cual desde que entraba una solicitud de financiamiento de una universidad y hasta que salía el cheque había 175 pasos, si es que todo resultaba bien a la primera.

Sistemas informáticos completamente desintegrados y confusión en su misión, servicios, usuarios y estrategias; tanto que si uno le pregunta a cinco personas

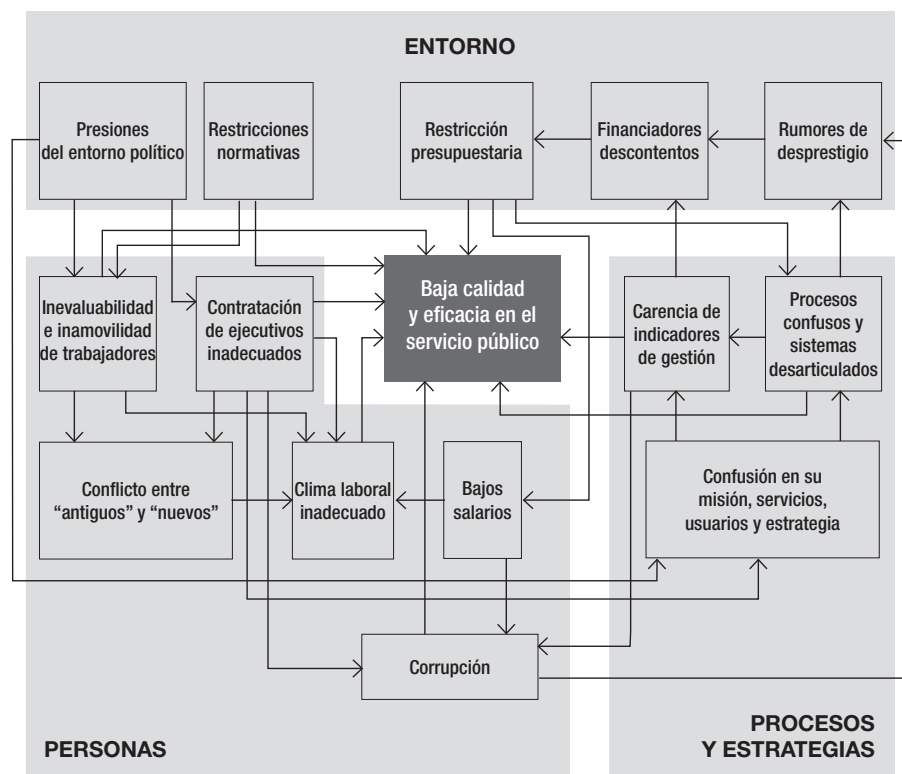
---

<sup>4</sup> Ph.D. en Ingeniería en la Universidad de Wisconsin. Profesor de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

¿cuál es la misión de esta organización? o ¿para qué está aquí?, recibe cinco respuestas no muy claras ni congruentes.

Otro espacio es el que podríamos llamar de “las personas”: inevaluabilidad o inamovilidad de los trabajadores; contratación de ejecutivos inadecuados por cuotas políticas u otras razones; el muy frecuente conflicto entre los antiguos que llevan 20 años y los nuevos asesores del Ministro.

**Figura 1**  
Problemas Frecuentes en el Sector Público



Clima laboral inadecuado, bajos salarios –últimamente no tanto en Chile, pero sí en muchos lugares– e incidentes de corrupción que en nuestro país son de los menos frecuentes y de menor envergadura del mundo, pero que existen y dañan.



Termino esta ensalada con los problemas del contexto de esa organización pública: presiones del entorno político por diversas razones; restricciones normativas aterradoras; la toma de razón previa de la Contraloría de cada pequeño paso administrativo, una cuestión casi enfermiza y que no fiscaliza la corrupción; los controles de la DIPRES que han llegado a extremos de obscenidad; el estatuto administrativos, en suma, toda la opresión normativa.

Las obvias restricciones presupuestarias, que no son lo mismo que tener que pedir permiso para pasar de la partida 221 a la 222, del gasto de una cosa a otra, porque un tema es poca plata y otro ese. A esto se suman los “financiadores descontentos”, o sea, Hacienda, quien además con cierta razón siente que este es un hoyo negro. Rumores de desprestigio, en fin.

Lo que quiero explicar es que todo converge hacia el cuadrado del centro (ver figura 1): la baja calidad y la poca eficacia en el servicio público. Estos, desgraciadamente, son sistemas complejos retroalimentados, es decir, de cada uno de estos problemas se puede llegar por un encadenamiento perverso a reforzar otras de las dificultades. Entonces, el cepo que se forma es bastante complejo.

Sigo agregando el tema de las dificultades y restricciones políticas. Esto no está escrito por mí sino que por Pollitt y Bouckaert, dos de los más distinguidos expertos en reformas en el mundo: “los fenómenos políticos se mueven mucho más rápido que los cambios organizacionales”. Por ejemplo, reformar la gestión de General Motors puede tomar varios años. Los tiempos políticos, en cambio, son tiempos marcados por el ministro, las elecciones o los conflictos, lo que genera una disonancia tremenda entre un reformador auténticamente interesado en transformar una institución y la presión que le imponen los tiempos políticos.

Otro punto crucial. Las instituciones políticas o sin fines de lucro no tienen “bottom line”, no tienen la última línea del balance. Es importante destacar que por eso requieren aún más gerenciamiento que las organizaciones privadas. En una empresa en la que uno sabe que el indicador de velocidad básico son las utilidades del trimestre, tiene un referente muy claro de cómo va la cosa. En un servicio público el indicador del “qué tan bien o mal lo estamos haciendo” es un poquito más gelatinoso, y como los usuarios no pagan o pagan poco, casi nunca se mide el grado de satisfacción del servicio que se está brindando, lo que por ende doblemente necesario.

No es lo mismo ser un directivo público que uno del sector privado. Yo les puedo firmar aquí con sangre que ser director del hospital público Grant Benavente de Concepción, es diez veces más difícil que ser gerente de la Clínica de Las Condes, porque el primero tiene que saber las mismas cosas que el segundo en materia de informatizar la clínica, atención al cliente, o control de gestión, pero

debe hacerlo en Vietnam. Si un director de un hospital público de Curepto o Concepción logra que ese hospital despegue, para ese señor dirigir la Clínica Las Condes –aunque esta última esté sometida a la competencia– es casi un paseo, porque tienen que aprender a integrar la reflexión sustantiva de lo que es valioso y eficaz<sup>5</sup>, en el contexto de un diagnóstico de las expectativas políticas, porque ese señor tiene un cargo técnico/político. No estoy diciendo que sea miembro de un partido, digo que por definición tiene un cargo técnico/político, lo que lo obliga a un análisis detallado de lo que es viable operativa y políticamente.

Una nota de optimismo. No todos son problemas para el gerente público en Chile. Incluso con todos los conflictos diarios que leemos en la prensa nacional, somos un país destacado en el mundo en materia de gobernabilidad y de gestión pública; podemos mencionar algunas reformas clave, como el propio sistema de Alta Dirección Pública, el manejo fiscal, la ley pionera de concesiones, la reforma procesal penal, entre otras.

Si bien el sector público chileno es terriblemente heterogéneo, con feísimos lunares como lo fué Chiledeportes, etcétera; también es verdad que hemos tenido instituciones merecedoras de premios internacionales como Impuestos Internos, Chilecompra, JUNAEB o la División de Microempresas de Banco del Estado, que es un lujo de organización y, probablemente, es una de las entidades públicas que ha generado mayor servicio social en este país, con 300 mil microempresas clientes; de hecho se bancarizó por primera vez a las micro empresas.

Este es un dato no menor porque demuestra una cosa: “cuando se quiere, se puede”. Si no tuviéramos ningún ente público modernizado diríamos “esto es misión imposible”, pero los pocos ejemplos que tenemos nos dicen: “sí señor, con muy buenos gerentes públicos, con mucho tiempo y paciencia sí se puede”. Como les digo a mis alumnos: “esto es Vietnam, y sí, es Vietnam, pero con un premio muy grande, ya que basta que tú en el sector público mejores en un 5% la eficiencia de los Tribunales o de un hospital y el impacto se mide en decenas o centenas de miles de ciudadanos que están mejor”. Ese es el valor del servicio público y por eso que tratamos de atraer gente a este mundo.

Ser gerente público es lo mismo que ser gerente de una empresa privada, pero con una mano atada a la espalda, descalzo, con bastante menos sueldo y con una mochila muy pesada en los hombros. Lograr algo en esas condiciones es casi heroico, entre el saludable temor a la vigilancia de la Contraloría; el espantoso ambiente de “cacería de brujas” en que estamos últimamente; la carencia de accountability de sus funcionarios; las restricciones burocráticas al ejercicio

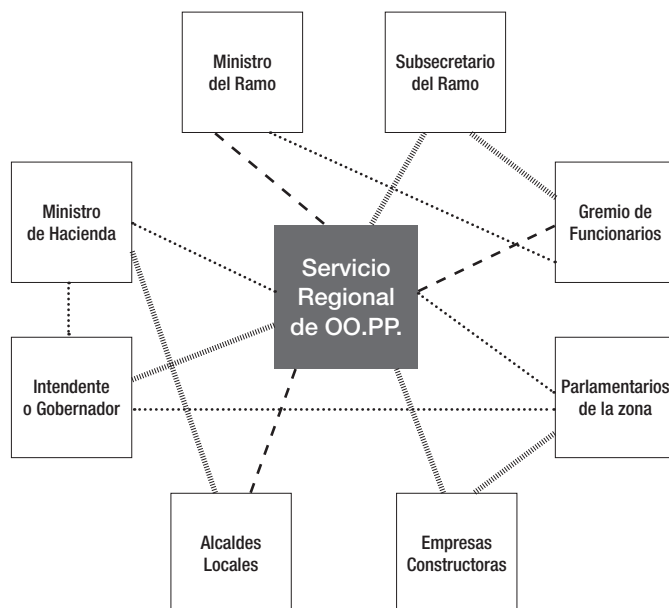
---

<sup>5</sup> Véase: Mark Moore, “Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público”

de su presupuesto; la montaña de controles externos innecesarios que se les imponen. Podría contar historias de horror en ese territorio, los desincentivos al ahorro institucional “¡ah, si ahorras te lo quito el próximo año!” o a la generación de nuevos ingresos, de modo que el hecho de que logren resultados es extremadamente meritorio y aquellos que lo hacen requieren el reconocimiento de todos nosotros.

Por último, el fenómeno de la complejidad del sector público no es privativo de Chile. Aunque suene difícil de creer, la eficiencia del gasto público chileno ocupa el 6° lugar del ranking de la OECd. Esto se calcula utilizando los resultados cuantitativos objetivos en salud: mortalidad infantil, esperanza de vida, o sea, los números más duros divididos por el gasto público de esa área. Fíjense que en la vilipendiada salud de Chile estamos en el lugar número uno del mundo, del planeta. Cuando mi estudiante de tesis me calculó los datos le dije “tú fumaste marihuana o qué”. Al año siguiente fue el mismo Banco Central Europeo quien hizo el estudio sobre Chile y resultó que nos habíamos equivocado porque no estábamos en el 6° lugar sino que en el 5° del mundo. La autoflagelación es buena, pero hasta un cierto límite. La explicación: el gasto público chileno es tan bajo que con lo poco que se gasta es sorprendente lo mucho que se logra.

**Figura 2**  
**Stakeholder**



Pasemos a otra complejidad del Gerente Público: *shareholder* (dueño de acciones) no es lo mismo que *stakeholder*. Tienen agendas diferentes, es otra cosa. Lamentablemente *stakeholder* no tiene una traducción muy fácil al español, es algo así como “los involucrados”, pero yo les digo a mis alumnos que es el “dueño de estacas” y cualquiera de ellos te puede meter una estaca en el corazón, ese es el *stakeholder* en un servicio público.

Supongamos un servicio regional de obras públicas, la Dirección de Vialidad de la Región del Maule, tiene todos los *stakeholders* que se indican en la figura 2 y muchos más, y las diferencias en las líneas reflejan la calidad de la relación con cada uno de ellos, pero el problema es que todos estos señores tienen intereses desalineados.

Todos los *shareholders* quieren ganar dinero, en cambio aquí cada uno de los *stakeholders* tiene una agenda que no es necesariamente la misma del otro, pero, además, este directivo público debe entender cómo se llevan entre los *stakeholders*. Vale decir, debe observar que a lo mejor el ministro se lleva mal con el gremio, entonces, este tema lo converso con el subsecretario, o sea, tiene que saber navegar en una jungla de *stakeholders* muy complicada.

En suma, el gerente público aparte de “no tener yayitas” y “ser y parecer impecable” –en el Consejo de Alta Dirección le preguntamos a todos los candidatos finalistas si tienen alguna yayita y les pedimos que nos lo cuenten de inmediato–, debe tener básicamente todos los atributos que hemos definido en el Consejo, incluyendo tener visión estratégica.

Al principio algunas consultoras de selección de personal nos decían “sí, tiene visión estratégica porque ha hecho un ejercicio FODA”, sin embargo, visión estratégica es otra cosa. Debe poseer competencias de gestión y logros, eso obviamente para cualquier empresa. También requiere una enorme capacidad de relación con el entorno, de articular de redes, alianzas con parlamentarios, con otros organismos públicos. Además debe saber manejar crisis y contingencias, las que son bastante más frecuentes que en el sector privado, sino pregúntele al director del Hospital de Curepto. Se precisan enormes dosis de liderazgo para enfrentar a funcionarios públicos que con razón están bastante desmotivados, lo que daría tema para otra charla completa.

Otro requisito es que sean capaces de innovar y tener flexibilidad y, en algunos casos, conocimientos técnicos. Esto último no es siempre lo más relevante. En la Caja de Crédito Prendario podemos encontrar a un buen gerente, no importa mucho si viene de la Coca Cola o es abogado, pero en el Servicio Agrícola Ganadero tiene que saber distinguir una vaca de un caballo; ahí es donde los conocimientos técnicos importan.

Por último, mi anécdota límite: un diálogo hace varios años con el presidente de una importante corte judicial chilena, aunque no voy a decir cuál. Uno como consultor lo primero que hace es pedir números, cifras y datos. Cuando vimos las cifras casi nos morimos y fuimos a hablar con él. Le manifestamos nuestra intensa preocupación diciéndole: “señor presidente, esta corte lleva varios años ingresando 90.000 causas al año y cerrando 60.000. Ya se han acumulado 250.000 casos, lo cual significa que si usted no recibiera ni uno más se demoraría cuatro años en tramitar los juicios pendientes”.

Esta fue una de las experiencias más fuertes y formativas de mi vida profesional. El respetable señor presidente del tribunal se quedó mirándonos y pensando un largo rato y luego nos contestó textual: “¿y por qué me traen a mí estos problemas administrativos?” No había por dónde comenzar a conversar.

Esta anécdota me lleva al punto más de fondo, que es la conclusión central de lo que les quiero transmitir: en Chile tenemos un problema muy profundo de cultura política. De acuerdo a mi experiencia, la gran mayoría de los líderes políticos –de cualquier color del espectro– miembros del ejecutivo y de los restantes poderes del Estado, auténticamente, no por ser mala gente, creen que basta con definir una política pública, legislar y dar dinero (Ley de Presupuesto) para que los problemas se resuelvan. Creen que pasaron la Ley de Chile Solidario, la ley de esto y la ley de lo otro, pusieron las platas y se pueden dedicar a otra cosa porque eso ya se resolvió.

La institucionalidad, la gestión y la implementación de esas políticas públicas es un tema que está simplemente ausente de sus reflexiones. Auténticamente creen que este es un problema meramente “administrativo” o “político”, o sea, que poner ahí a unos señores con viseras y mangas es suficiente.

Por cierto, debo decir que este problema se reproduce en la mayor parte de las escuelas de gobierno o de administración pública. He dado charlas en muchas de ellas y les pregunto a los estudiantes: “podría levantar la mano alguien que me explique en palabras simples qué es una base de datos”, silencio mortal en la sala. No es tema, “si nosotros estamos en la gran política, la gobernabilidad”.

En lo esencial no es cuestión de clientelismo, corrupción o mala voluntad, es una distinción semántica que simplemente no ocupa ningún lugar en las reflexiones de un 90% de la cúpula del país y de un 98% de las cúpulas políticas latinoamericanas. Esa es nuestra diferencia o nuestro avance respecto de América Latina.

En ese contexto, para esta gente poner a una persona con escasas credenciales gerenciales a cargo de mega programas públicos pierde totalmente su

importancia, respecto al factor de las lealtades políticas, es decir, no estoy haciendo un mal. Es como que a mí alguien me hablara de comida tailandesa. Yo no tengo recursos semánticos para comenzar a conversar si esa comida es picante o es dulce.

Tal vez esto era legítimo en la época de las grandes epopeyas de la derecha contra la izquierda, en los años 80' o 90', donde la misión era la recuperación de la democracia, cuando la lealtad política era un tema en el que te lo jugabas todo. Sin embargo, la democracia ya la recuperamos, entonces hoy, con un Estado seis veces más grande esta carencia de cultura política sobre el tema de la gestión, a mi juicio ya se hace insostenible.

Termino con un epílogo: Es francamente erróneo decir que todas las instituciones públicas están mal administradas, que deben ser reorientadas y que hay que agregarle más *management*, que esa la única solución al problema. Hay veces que hemos tenido candidatos en el sistema de la dirección pública que llegan diciendo: "Yo soy gerente general de la no se qué, así que llego, aplico mis técnicas y listo". Ese se muere rápido en la entrevista porque no entiende un ápice del problema.

No obstante, a la inversa, es aún más erróneo pretender reformar entidades públicas sin un *stock* mínimo indispensable de *management* y liderazgo, simplemente no se puede.

Además, se precisan gerentes que duren en sus cargos un tiempo razonable. Aquí se habla mucho de descentralizar y modernizar, por ejemplo, los gobiernos regionales. Yo me pregunto cómo lo vamos a hacer si en promedio los intendentes duran un año y medio; así no hay institución que resista.

El resultado de mejorar la gestión pública –aunque sea un poco– se mide en decenas o centenas de miles de beneficiados. Por eso es tan importante.

Gracias por su atención.

## ¿Cuánto importa el desafío de la Gestión en Educación?

Patricia Matte L.<sup>6</sup>

Erróneamente se piensa que la gestión en educación no es importante. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra lo contrario. Por ejemplo, un estudio de la OECD publicado en 2008, analiza los sistemas educativos de los países miembros y concluye que si los países menos efectivos adoptaran las prácticas de los más eficientes mejorarían entre un 20% y un 40% su desempeño.

Un estudio para el caso chileno (“¿Quién dijo que no se puede?”, de 2005) realizado por la UNICEF, identificó cuales eran las claves del éxito de colegios con alumnos en condiciones vulnerables pero de buen desempeño académico. Muchas de esas claves son coincidentes con el estudio de la OECD.

Las claves para el buen funcionamiento de establecimientos educacionales han sido discutidas largamente, existe un amplio consenso en torno a ellas y se sabe qué es lo que se debe hacer para que las escuelas funcionen y otorguen un servicio de calidad.

¿Qué debería gestionarse en educación para ser exitoso?

En general, todos aquellos que estamos en el mundo de la educación hace años, hemos escuchado que lo primero que la gente dice respecto a como mejorar la calidad de las escuelas es: “no se puede hacer nada si no ponemos más plata”. Otra frase que se escucha con frecuencia es: “el problema más grave tiene que ver con los profesores”. Pero poco se habla de gestión.

El elemento central en educación son los recursos humanos, gran parte de las preocupaciones se relacionan con las personas. Pero no sólo me refiero a los profesores y directivos, sino también a los padres y los alumnos, que son fundamentales en la obtención de logros. Normalmente, nadie se involucra en esta área siendo que es la clave para hacer la diferencia. La gestión debe ser en cuanto a los alumnos, a los profesores y a los apoderados, cada uno en sí mismo y también la relación entre estos distintos estamentos.

---

<sup>6</sup> Consejera Libertad y Desarrollo; Presidenta Sociedad de Instrucción Primaria.

En segundo lugar se encuentran “los recursos pedagógicos”, dentro de los cuales el principal es el uso del tiempo. Habitualmente, el tiempo educativo es escasísimo y es por lejos lo que está peor aprovechado en el sistema educacional. Implica planificar lo que se hace a todo nivel, a cada hora, con cada niño. Los colegios que tienen éxito en Chile se ocupan efectivamente del tiempo de que disponen los profesores y alumnos. Ejemplos de lo anterior sobran: los profesores pierden mucho tiempo en iniciar la jornada, en empezar cada hora de clase, sin considerar además que en educación la “hora” de clases dura 45 minutos.

Otros factores a considerar son las metodologías de enseñanza y los resultados. Existen algunas metodologías que logran buenos resultados en un tipo de niños, pero fracasan con otros, ya que un mismo sistema no puede ser aplicado a todos por igual. En cuanto a los resultados no basta conocer cómo nos fue en el SIMCE, si se subió o se bajó. Se debe conocer en qué se está fallando, tomar medidas para mejorar y monitorear permanentemente.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta son los recursos físicos: lo sucedido en el Instituto Nacional, estrella y luminaria de la educación, donde era impensado encontrar los problemas que se producían en términos de infraestructura y equipamiento, son aspectos que se solucionan básicamente con gestión. Es cierto que el edificio del Instituto Nacional es muy antiguo, pero en la Sociedad de Instrucción Primaria, también existen establecimientos añosos, algunos son monumentos nacionales que tienen más de un siglo de vida; sin embargo, nuestra institución se toma muchísimo tiempo en gestionar dicha infraestructura, considerando la escasez de recursos con que se trabaja.

Por último está el tema financiero que por mi formación de socióloga tiendo a poner en último lugar, pero ciertamente no es así. Al dirigir una institución donde los recursos son siempre escasos, me aseguro que mi grupo de trabajo esté formado por personas que le den una importancia gigantesca a la labor de gestionar de manera adecuada los recursos financieros que manejamos. ¿Cómo hacemos esto? Con centros de costos por establecimiento, presupuesto, monitoreo permanente, entre otros, tal como se maneja cualquier empresa del sector privado.

¿Por qué todo esto es difícil de implementar en todos los colegios del país?

Primero, porque ni los establecimientos ni sus sostenedores tienen real autonomía para hacerlo. Existe una tradición histórica: en Chile la educación nació de mano del Estado –con un importante aporte de los privados, el sistema de provisión mixta de educación siempre existió–, siempre el “Estado Docente” ha sido el gran regulador. Este es un hecho histórico que se ha ido fortaleciendo



do en el tiempo por distintos tipos de señales como la reforma de la Jornada Escolar Completa, que fue diseñada y concebida desde el nivel central, con lo cual se dio una señal potente de que era el Estado quién seguía siendo el mandamás en la educación. El pensamiento de los profesores al respecto fue de inmediato, “en los colegios que funcionan mal, no tendrá efecto salvo que funcionarán mal por más horas”. Los que estábamos insertos en este mundo sabíamos que no existían los elementos suficientes y que finalmente, para los colegios que funcionaban bien, la extensión de la jornada iba a tener excelentes resultados, pero los que tenían malos resultados –que era la gran mayoría– no iban a presentar cambios importantes e íbamos a mal gastar una fuerte suma de recursos.

En el mismo sentido, el Ministerio de Educación tiene un rol sumamente centralizador. Nada de lo que sucede en una escuela puede suceder si no ha pasado antes por el visto bueno del MINEDUC. Los que somos parte del mundo privado de la educación lo sabemos y lo conocemos a sangre y fuego. De hecho, disponemos de gente especializada dentro de cada establecimiento para atender a los funcionarios del Ministerio. Incluso los que manejamos de manera privada establecimientos sentimos la mano del Estado muy fuerte en aquellos aspectos donde éste no debiera intervenir como procesos y metodologías, u otras, como el tamaño de las puertas, el tamaño de los baños, que poco tienen que ver con resultados de nuestro trabajo. Aparte de entregar los resultados de las evaluaciones, jamás se nos dice “que bien lo están haciendo” o “cómo lo lograron”.

Otro factor que ha sido largamente discutido, pero sobre el cual no ha habido ningún tipo de avances, es el ámbito institucional. Falta *accountability*, actualmente nadie rinde cuentas. Los malos resultados no producen efectos en ninguno de los actores del sistema. Es verdad que los padres cuentan con mayor información que en otros países, a través del SIMCE, pero se le saca mucho menos provecho del potencial que este instrumento tiene. Además, no hay otro instrumento de evaluación con lo cual contrastar los resultados del niño. Quienes lo hacemos mejor contamos con otros sistemas de evaluación complementarios al SIMCE, que nos permiten ir siguiendo en forma permanente a aquellos niños más talentosos y también a los que tienen más dificultades.

Yo confío plenamente en la movilización de los padres desde colegios de bajo desempeño a otros de mejores resultados por la vía de la información, y en ese sentido el Proyecto de Ley General de Educación genera una mejoría notable con respecto al tipo de información que obligatoriamente el Estado deberá entregar.

En cuanto al tema de financiamiento de los establecimientos puedo decir que en general, no tienen noción del nivel de recursos que manejan, comienzan el año sin saber con cuántos recursos van a contar, no tienen claro cuál es el monto que les llega vía subvención o el nivel de déficit que genera el sistema en el caso de los municipios. No existen presupuestos, no es absolutamente necesario que cada escuela tenga que manejar sus propios recursos. En la Sociedad de Instrucción Primaria que administra diecisiete escuelas, los recursos se manejan a nivel central con el fin de simplificar el manejo financiero. A pesar, de ello cada escuela cuenta con un presupuesto y sabe cuánto puede soñar.

Por otra parte, los profesores, tampoco se sienten responsables de los resultados de sus alumnos. Una encuesta muestra que ellos mismos se catalogan en el sexto lugar sobre las causas de los bajos resultados educativos. ¿Por qué se da esta paradoja? Simplemente porque no se les hace responsable, no se les premia ni se les sanciona y nadie les da las señales correctas. Además carecen de un apoyo –entendido como exigencia– permanente de su director o sostenedor. Influye además el no contar con la autonomía ni las herramientas para hacerse responsable.

Respecto a los directores es importante destacar que la evidencia muestra que las escuelas efectivas cuentan con directores líderes. Aquí vale la pena separar claramente el sector municipal del particular. En el área municipal, el director no puede elegir a su equipo. De hecho, la situación en muchos casos se torna dramática porque un director podría tener un proyecto notable para mejorar su colegio y un grupo pequeño grupo de profesores puede rechazar dicha iniciativa. Al año siguiente ese mismo grupo de profesores seguirá ahí. Los directores están totalmente atados de manos, no pueden despedir al personal, independiente de su compromiso con el proyecto educativo y de sus capacidades. Tampoco puede premiarlos, ni sancionarlos según sea su desempeño.

Lo que es mucho más grave aún, el Estatuto Docente establece que los roles directivos son retribuidos en menor medida que la experiencia. Los incentivos económicos indican que es más conveniente seguir siendo profesor y acceder cada dos años a aumentos en su remuneración, independiente de su desempeño, antes que asumir un rol directivo –función clave para el éxito de la organización–.

Este conjunto de restricciones a la labor de los directores, hace pensar que ellos no son realmente responsables de lo que sucede en sus colegios. A diferencia de lo que ocurre en los colegios de la Sociedad de Instrucción Primaria,

donde los directores sí son responsables porque cuentan con la autonomía y los incentivos que la educación municipal carece.

Existe una última variable que permanentemente queda fuera de la función, pero a raíz del incidente en que una alumna lanzó un jarro de agua a la Ministra Mónica Jiménez, saltó nuevamente sobre la mesa. Se trata de la falta de exigencia, a todo nivel, hacia los alumnos. En general los profesores tienen bajas expectativas sobre las posibilidades de aprender de sus alumnos, creen poco en ellos. Es común escuchar que “el niño se porta mal o está flojeando, no importa que aprenda, cada uno a su propio ritmo”. Nada más falso. Esos mismos niños salen al mundo real, al mundo del trabajo, y se encuentran que nada de eso es cierto.

A los alumnos nunca se les responsabiliza por su rendimiento, siempre se dan excusas como justificación de un mal resultado. Se invocan razones familiares, de nivel socioeconómico y un largo etcétera. Hay colegios que se conforman únicamente con sacar a los niños de la calle, en ese tipo de escuelas en que todo funciona mal, no existen horarios, todo es desorden, el ambiente institucional no favorece en nada al estudio.

## Conclusión

A modo de conclusión y considerando lo que nos dice la evidencia internacional y nacional sobre la importancia de las buenas prácticas de gestión para lograr éxitos académicos, contaré como la Sociedad de Instrucción Primaria (SIP) ha logrado buenos resultados.

La SIP, gracias a una eficiente administración de recursos, tiene un costo aproximado de \$39.000 por alumno/mes. Cada uno de los 17 colegios está inserto en comunas de bajos ingresos y pese a todo se logran grandes resultados, cada colegio tiene el SIMCE más alto de la comuna donde está ubicado.

Este modelo se sustenta en dos relaciones claves. Primero, la del colegio con un asesor pedagógico externo y segundo, el *coaching* gerencial a los equipos directivos. Este último ha sido difícil dado que en Chile no se ha llevado a cabo y vamos contra la corriente.

Además, los profesores que trabajan en la SIP son remunerados de manera equivalente a un profesor del sector municipal y tienen el mismo nivel de formación. Las únicas dos diferencias con un profesor municipal –y que posibilitan el logro de buenos resultados–, es que un porcentaje de su remuneración es

variable y está asociada a desempeño y que trabajan en un ambiente organizacional de exigencia. Además la SIP cuenta con una unidad de apoyo, con departamento Pedagógico, de Desarrollo, de Recursos Humanos y de Finanzas, los cuales se administran como centros de responsabilidad con metas y presupuestos independientes.

Para terminar estos son los cuatro factores que considero claves para lograr una educación de calidad:

- Autonomía, es la única forma de ser responsable.
- *Accountability*, el rol clave de la información.
- Liderazgo del equipo directivo y de los profesores.
- Exigencia, el factor donde más falta avanzar.

## La Gestión en Salud

César Oyarzo M.<sup>7</sup>

Buenos días, quiero en primer lugar agradecer la invitación a participar de este seminario. Es para mí un honor ser parte de este panel que congrega a un grupo muy reconocido de profesionales en el área de la gestión pública y privada. El desafío que esto implica aumenta cuando corresponde hablar al final, pues la mayor parte de los temas relevantes ya ha sido abordada. Por esta razón voy a enfatizar los aspectos de mi experiencia como gestor, primero en el sector público y, actualmente, en el sector privado de salud.

### Derribando algunos mitos

Incorporar los paradigmas del análisis económico y de gestión no ha sido fácil en el sector salud. El proceso se ha dado de forma lenta y ha requerido derribar varios mitos que se utilizan usualmente para argumentar en contra del economicismo y el eficientismo perverso.

Déjenme revisar brevemente algunos de los más importantes:

- a) La salud no tiene precio: Cierto, pero el cuidado de la salud si lo tiene y ha sido creciente en el tiempo, llegando a constituirse en una de las líneas de gasto mas importantes para los países. En general, si miramos por qué muchos de los macro economistas han entendido que el sector salud tiene un impacto estratégico, es por la amenaza que significa alcanzar valores cercanos al 15% del PIB en el gasto de salud, lo que en un mundo globalizado se transforma en una gran desventaja competitiva.
  
- b) La gestión del sector salud en Chile no requiere mejorar la eficiencia pues somos uno de los países que menos gasta en salud y sus indicadores, tales como esperanza de vida o mortalidad infantil, son equivalentes a los países desarrollados que gastan cantidades muy superiores. No se puede discutir que los indicadores tradicionales de nuestro país son de los mejores del mundo, pero ello no puede

---

<sup>7</sup> Master en Economía, Ilades–Georgetown. Gerente General de Integramédica.

atribuirse a la sola gestión del sector salud, ni menos a la gestión hospitalaria. Como ha sido largamente demostrado esto es el resultado de una política social integral, donde la salud aporta, pero no es el principal determinante. El mejoramiento en materia educacional, de vivienda y de agua potable, entre otros, son factores que combinados con adecuadas políticas de promoción y prevención de salud, explican nuestros buenos resultados en materia de indicadores. Es por tanto, audaz sostener que la gestión de los establecimientos de salud es eficiente por dichos resultados.

En definitiva, los resultados de salud son productos de políticas intersectoriales. Como memorista aprendí en los años 80' –cuando empecé a trabajar en esta área– que el factor más crítico para explicar por qué la mortalidad infantil en Chile descendía, no tenía que ver principalmente con políticas de salud, sino con que estábamos en presencia de una generación de madres que había tenido un aumento importante en su escolaridad, o sea, era el tema de la educación lo que estaba produciendo los mayores impactos en términos del descenso de la tasa de mortalidad infantil.

Desde el punto de vista de la política pública lo anterior genera una cierta paradoja, pues partimos diciendo para qué vamos a reformar la gestión de la salud si los indicadores muestran que nos va muy bien, a pesar de lo que hagamos con la gestión hospitalaria. Sin embargo, una mala gestión de los prestadores genera el riesgo de absorber los recursos que se requieren para las intervenciones intersectoriales o para financiar la promoción.

Hacia el futuro esta situación se mantendrá. Chile enfrenta como principales causas de muerte y/o pérdida de años de vida saludable, factores que no se van a controlar desde la gestión hospitalaria. Definitivamente, se tienen que manejar desde otros sectores. A modo de ejemplo, en la actualidad el principal motivo de años de vida saludable perdidos tiene que ver con accidentes y traumas, en los cuales el sector salud tiene poca capacidad de prevenir. El problema, así como en los años 60 fue hacer saneamiento ambiental y mejorar la escolaridad; hoy pasa por cambios de hábitos de vida, modificación de la infraestructura y manejo de la contaminación ambiental.

Las intervenciones más costo-efectivas que puede encabezar el sector salud tienen que ver con convencer a la población de reducir el consumo de tabaco y alcohol.

En resumen, tener un país saludable depende en primer lugar de una adecuada política intersectorial. En segundo lugar de un ministerio orientado principalmente a la promoción y prevención.

Un país que pueda sustentar el gasto en salud requiere de una buena gestión de los prestadores y seguros de salud. En lo que sigue nos concentraremos en los elementos que considero relevantes para alcanzar una mejor gestión de los prestadores. Por razones de tiempo y conocimiento omitiré comentarios respecto de la gestión de los financiadores.

### **Los problemas detrás de la mala gestión de los prestadores públicos: Falta de gobierno corporativo el problema central**

Cuando comenzamos como gestores públicos en el año 90, estábamos convencidos que el problema del sector salud era la falta de recursos y nos dedicamos cuatro o cinco años a administrar una política que en lo central apuntaba a inyectar más recursos.

Para nosotros la idea que aumentar los recursos no es suficiente fue una lección aprendida en la práctica como gestores. A cuatro años de iniciado el programa, vimos que habíamos duplicado los recursos y que el impacto de esto no tenía ninguna correlación con el aumento de los gastos. Así, todos los indicadores de productividad de la forma en que uno los midiera mostraban que el sector salud no avanzaba, a pesar de las grandes inyecciones de recursos. Las encuestas de satisfacción confirmaban que el mayor gasto no estaba impactando en más acceso ni valoración de los servicios.

Aquí pasamos a la segunda etapa de esta generación de gestores públicos, en la cual nos preguntamos: ¿bueno qué pasa acá? y lo que nos respondimos fue: los recursos no son suficientes, lo que se debe hacer es mejorar la gestión. ¿Qué hacemos para mejorar la gestión? Capacitación, mejorar los sistemas informáticos, planes estratégicos, fue la respuesta. Es decir, la conocida confusión entre causas y efectos. No hay duda que todo eso falta para una buena gestión, pero su ausencia no recae en un problema de recursos sino que de motivación.

Por lo tanto, nos convencimos que la tarea de mejorar la gestión de la salud requería introducir estructuras de incentivos, precisaba incorporar un sistema de carrera que permitiera ir consolidando un grupo de administradores interesados en ser parte de este sector. Fuimos partidarios de la participación de salarios flexibles y de incentivos asociados al cumplimiento de metas.

Esta estrategia es hoy el pilar de la reforma en la gestión pública. Sin embargo, me preocupa que al igual que los caminos recorridos anteriormente, estas medidas necesarias no serán suficientes. De allí mi discrepancia con las visiones

optimistas que se han presentado en este seminario, en relación a que la actual política de modernización pública pueda tener un impacto significativo. Mi visión se refuerza por la incorrecta aplicación de los conceptos. Voy a tratar de explicar este punto.

Las remuneraciones variables y los incentivos, en la mayor parte de los casos, se han transformado en mecanismos burocráticos que no promueven el logro de los objetivos finales, sino solo el cumplimiento de procesos o metas específicas. De hecho este sistema en definitiva orientado por la Dirección de Presupuesto, ha significado que una gran energía del sistema público de salud se oriente, fundamentalmente, a dar cumplimiento a miles de metas que, cada día, tienen más creatividad por parte de los burócratas que lo dirigen. La literatura de historia económica recoge anécdotas que valdría la pena que fuesen leídas por las nuevas generaciones de gestores a cargo de los sistemas de gestión pública. Déjenme resumir uno de los que aún me acuerdo. Los burócratas de la ex Unión Soviética, en sus inicios ponían la meta de producción de clavos en toneladas, obviamente los hábiles gestores de las fábricas cumplían sus metas produciendo clavos grandes. Lo contrario ocurría en las fábricas de zapatos, en donde el resultado de las metas en cantidades generaba escasez de zapatos grandes.

El resultado del entusiasmo por la gestión per se, con miles de indicadores ya sabemos a dónde va a terminar: en un mundo kafkeano que no conduce a la mayor efectividad. ¿Por qué no son suficientes los incentivos? En primer término porque la conducta de los trabajadores, de los gerentes y de todo ser humano no depende solo de los incentivos. Se requiere en primer lugar tener claridad de los objetivos, capacidad de alinear los intereses de los participantes de la organización y, finalmente, tener la posibilidad de controlar los resultados. En definitiva necesitamos de un gobierno corporativo.

La discusión respecto a la reforma educacional nos puede aportar a la reflexión. Es impresionante que exista tanta gente que piense que basta que no haya fin de lucro para lograr una buena educación, lo mismo pasa en salud, está bien que no exista fin de lucro, pero que haya fin ¿de qué? O sea, el problema de la gestión no se construye con la negación del lucro, se construye definiendo un fin. Todos entendemos que la finalidad puede no ser necesariamente el lucro, pero cuál es el fin por el cual actúan las distintas instituciones. Ese es un elemento esencial que debe provenir de la existencia de dueños, entendidos en una definición amplia que, más allá de la propiedad enfatiza en el control.

Creo que el mayor problema de los hospitales públicos es la falta de personas con incentivos para tomar decisiones de hospitales, lo cual no es más que el



reflejo de la falta de un dueño o dicho de otro modo, por la captura del principal por parte de los sindicatos. Me parece que la falta de directivos motivados - no es cuestión de las rentas porque estas han ido mejorando; tampoco tiene que ver solo con el tema de la exclusividad, sino, fundamentalmente, con que cualquier directivo que vaya a un hospital público sabe que su gran dificultad es cómo sostenerse en un ambiente en el que no hay dueño o en el que quien lo contrata y cree que es el dueño, de verdad, no lo es. Es decir, en términos prácticos cuando uno llega a un hospital público entiende que en la realidad los verdaderos dueños de los hospitales son los sindicatos y no a quien presuntamente le tenemos que rendir cuentas. Mi permanencia dentro de un hospital público pasa, fundamentalmente, por evitar la conflictividad con aquellos que de verdad tienen el poder, eso es lo que llamo carencia de Gobierno corporativo. El riesgo de un administrador al participar en un concurso público por un cargo de tres años, con una buena renta, está en que realmente no puede creer en las reglas del juego, porque quien manda no es necesariamente el contratante.

En resumen, mejorar la gestión es muchas veces un tema que requiere de recursos, especialmente de inversión que permiten elevar la productividad. También se requiere de conocimientos y tecnología. Los incentivos, remuneraciones flexibles, carreras funcionarias y otros elementos de gestión también son necesarios, pero no debemos perder de vista que el factor que le da sentido a estos instrumentos es la presencia de un verdadero “dueño”. El mejoramiento de la gestión de los hospitales debe comenzar por definir su gobierno corporativo. Alternativas existen muchas, pero la peor es la que funciona actualmente. Por ley son propiedad de los servicios de salud, servicios autónomos, lo que en la práctica son responsabilidad del Ministerio de Salud, quién no debería ni puede ejercer esta función. Salta a la vista que no es capaz porque no tiene la capacidad técnica ni las demás condiciones para ejercer esta función. El que no debería es menos evidente, pero no menos importante. Se trata nada más de aplicar el concepto de costo de oportunidad. La distracción del Ministerio en tareas de gestión hospitalaria, le resta el tiempo para dedicarse a las actividades en las cuales genera valor para todos los chilenos. Un ministerio líder en las actividades intersectoriales de promoción y prevención no puede estar dando cuenta de los errores del hospital de Talca o de Iquique. Un ministro de salud preocupado de la gestión de los hospitales públicos solo conduce a un ministerio inactivo en las cosas que son más importantes para la salud de este país.

La propuesta es entonces llevar adelante una separación profunda del aparato prestador público.

## **La buena gestión se constituye en una necesidad cuando existe competencia**

La “sana” competencia es el mejor estímulo para impulsar una mejora de la eficiencia. Si bien los gestores públicos tienen todas las dificultades que han sido enumeradas por los otros expositores, la gran facilidad que poseen es que son gestores de unidades monopólicas. La competencia es absolutamente esencial si se quieren tener los incentivos para generar estructuras de gestión eficaz o eficiente. Mientras no hay riesgo de quiebra, los gestores pueden hacer todo tipo de concesiones a los grupos de poder, ya que no importa el cumplimiento de los presupuestos, ni que al terminar el año tengan deudas o déficit, porque finalmente el gobierno va a tener que colocar los recursos necesarios para financiar la gestión.

Es verdad que una competencia mal estructurada puede tener costos significativos por lo que la clave es introducir una competencia generadora de valor para el usuario final del sistema. Lograr esto, en el contexto de un mercado con importantes fallas, como es el caso de salud, requiere un delicado equilibrio entre regulación y libertad. También es importante recordar que la competencia no involucra cambios obligados de propiedad entre lo público y lo privado. En una primera etapa, como se hizo en Inglaterra, puede haber una fase de competencia entre los mismos establecimientos públicos. Eso se llama competencia interna. En el sector privado, las compañías monopólicas muchas veces crean este tipo de competencia para promover la eficiencia entre sus gestores.

## **Crear un grupo de gestores estratégicos**

Voy a terminar porque ya estoy fuera del tiempo. Antes, quiero enfatizar en que si bien los elementos estructurales me parecen los más relevantes, no hay que dejar de mencionar la importancia de crear un grupo de administradores en salud. Este grupo no requiere ser especialista en materias funcionales, como finanzas o contabilidad. Estas materias que se consideraron vitales en la década de los 70, no son hoy los requerimientos para los gestores de un sistema complejo de administración en donde las habilidades que se deben desarrollar son lo que Nicolás Majluf nombraba como “las habilidades blandas”, ese es el desafío actual. Sin duda que actualmente el reto importante para los gestores de salud es su sentido de manejo estratégico.

En esta línea, vale la pena señalar que efectivamente en una sociedad altamente tecnificada, cuyas ventajas no es necesario mencionar, requiere ahora de un cuerpo de directivos capaces de entender que las máquinas son una parte de los procesos, pero que son las “personas” quienes pueden hacerlas funcionar y

no al revés. El desafío entonces, es un liderazgo que acreciente la productividad atendiendo y compatibilizando intereses constantemente. Suficientes ejemplos tenemos de autoritarismo y burocracia extrema, que sólo incentivan la desmotivación de quienes son una parte no menor del capital, de cualquier empresa.

En Salud, tenemos claro que somos individuos que nos enfrentamos a personas diariamente y que ambas partes están en una condición y estado que solo se facilita por dicho entendimiento, entonces, un directivo no debe ni puede sustraerse de ello y tiene que ser capaz de compatibilizar y rentabilizar a su personal, haciéndose cargo de éste y no sólo escuchar cuando las demandas se expresan en manifestaciones cuyos costos en general los pagan los usuarios, que irónicamente son quienes más han de cuidarse y que por el contrario se utilizan como excusa de la negociación.

Solo me falta cerrar con una definición poco académica, pero que resume lo que he querido expresar, hoy liderazgo ha de entenderse como “líder haz algo”.

Quiero al final discutir una afirmación planteada en este seminario que me parece riesgosa si no se pone en un contexto. “Si se quiere, se puede”. Es cierto, que pueden mostrarse casos que se han salido del promedio de los establecimientos públicos, pero lo han hecho, básicamente, por personas o equipos de gestión que no son posibles de reproducir como una condición general y sistemática si no se cambian las condiciones estructurales. También en salud, hay casos de hospitales públicos que se han salido de la norma gracias al impulso de sus líderes, de sus equipos de gestión, pero esas nunca han sido experiencias sostenidas en el tiempo y no lo van a ser mientras no cambiemos las condiciones estructurales que permiten, efectivamente, tener una gestión que se pueda desarrollar en torno a un buen gobierno corporativo y un ambiente competitivo.

Muchas gracias.





