



Novedades

23/06/2009

Política

**Modernización del Estado:
los ministerios**

15/06/2009

Política

**La Constitución y los
derechos sociales**

15/06/2009

Política

**Protección social, igualdad
y construcción de un
estado de bienestar en
Chile**

08/06/2009

Política

**La división de la izquierda
de la Concertación y la
crisis de la coalición**

08/06/2009

Economía

Las dos almas de la UDI

01/06/2009

Política

**De la Constitución Celda a
la Constitución del
Bicentenario**

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Modernización del Estado: los ministerios

Andrés Sanfuentes

En un Informe anterior (1), se planteó la necesidad de realizar una profunda reforma del Estado, como un requisito indispensable para crecer en forma sostenida. En esa ocasión se examinaron algunas características del Gobierno Central en relación a su estructura organizacional y se señaló la necesidad de hacer profundas transformaciones, entre ellas la separación de las tareas de diseñar las políticas generales, efectuar tareas operativas y, por otra parte, controlar y evaluar el proceso.

Tal como se indicó, la estructura ministerial ha ido quedando obsoleta y requiere de cambios para mejorar la gestión.

En el sector político, formado por tres ministerios (Interior y las Secretarías Generales de la Presidencia y de Gobierno), se le agrega, dependiendo de la Administración en ejercicio y del "momento" coyuntural, Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia y en forma cada vez más permanente Hacienda, como una demostración de esta especie de Vicepresidente que ha llegado a ser este ejecutivo, en una demostración de su poderío y de la creciente debilidad del resto.

Si se examina la realidad de cada una de estas unidades se pueden hacer numerosos comentarios:

El Ministerio del Interior tiene las tareas de la jefatura política del Gabinete, la administración de los gobiernos territoriales y la seguridad pública. Sin embargo, en este último caso, Carabineros e Investigaciones dependen administrativamente de Defensa. Es un resabio del pasado, cuando durante la dictadura ambas instituciones estuvieron en la "guerra interna contra el terrorismo" y la inercia institucional para resolver este tipo de anomalías. En la típica creencia criolla de que ordenando una nueva institución se resuelven los problemas de gestión, recientemente se han propuesto dos transformaciones algo descabelladas:

- a) Crear un ministerio de seguridad, como si esa responsabilidad no estuviera radicada en el de Interior; después se le bajó el perfil y se propuso al menos darle a la función el rango de subsecretaría, cuando es precisamente la tarea de la Subsecretaría del Interior.

- b) Elegir por voluntad popular a los intendentes regionales, lo que sería la manera más eficiente de destruir el Estado Unitario, transformándolo en un engendro semi federal. De paso, quitarle poder a las regiones, especialmente si los intendentes tienen una orientación política diferente a la del Presidente de la República.

De prosperar este tipo de iniciativas, el Ministro del Interior quedaría reducido a la función de ejercer la Vicepresidencia de la República cuando el primer mandatario está fuera del país (un papel similar al del Vice Cobos en Argentina).

Los dos ministerios Secretaría General también presentan funciones superpuestas, áreas de tope y responsabilidades difusas, lo cual podría dar lugar a una eventual fusión, pero ¿qué se hace con el "cuoteo"?

La "dictadura" de Hacienda

Al Ministerio encargado de las finanzas se le acusa de tener un poder desmedido, ya que no solamente es el administrador de los recursos financieros del Fisco, sino que interviene en todas las políticas y decisiones de Gobierno; desde hace ya un tiempo su titular es el ministro más poderoso del gabinete. Las preguntas son varias ¿es fortaleza de Hacienda o debilidad e ineficiencia de los demás?; ¿todos los asuntos de Gobierno tienen una arista fiscal o hay un aprovechamiento de esa circunstancia?; ¿la disciplina fiscal obliga al Fisco a tener un férreo control sobre el resto, incluso las decisiones de política sectorial?

Se ha planteado que existe una serie de ministerios dedicados a las políticas sociales del Gobierno, los cuales actúan como compartimentos estancos sin mayor coordinación entre ellos, en las áreas de educación; salud; trabajo; previsión social; vivienda y urbanismo y combate a la pobreza, en circunstancias que se requiere compatibilizar y priorizar las tareas que desarrollan, lo cual podría implementarse a través de un Ministerio Social, bajo cuya dependencia se realizarían las políticas sociales del Ejecutivo. Por otra parte, actuaría como contraparte de Hacienda en la fijación de prioridades y en la discusión presupuestaria. Esta institucionalidad es difícil de implementar desde un punto de vista normativo y administrativo, a menos que los actuales ministerios se conviertan en subsecretarías manteniendo sus áreas temáticas. Sin embargo, hay algunas áreas temáticas de carácter transversal que deberían ser incorporadas a un ente de este tipo; entre las más importantes cabe señalar la reducción de la pobreza; la integración de los indígenas; la igualdad de la mujer y la ancianidad. Con la actual institucionalidad estos asuntos transversales no se pueden asignar a un ministerio específico; sin embargo, la creación de un Ministerio Social puede acoger algunos temas.

El caso del Ministerio de Economía

Su título oficial es Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Sin embargo, la reconstrucción es un resabio del terremoto de Chillán (1939) y después dejó de actuar en las tragedias que requerían este tipo de iniciativas (2). La palabra "Economía" carece de contenido preciso; queda a salvo el fomento.

En la actualidad, las tareas de esta repartición no están definidas en su ley orgánica y, en definitiva, realiza las funciones que le asigna la Presidencia de la República o las que elige el propio Ministro en funciones. El presupuesto fiscal tampoco aclara mucho sus tareas, ya que tiene dos subsecretarías, de Economía y de Pesca y un conjunto de instituciones muy diversas que están bajo su manto, pero que tienen mucha autonomía. El gasto del ministerio está concentrado en CORFO, institución en la cual el

Ministro carece de atribuciones para definir la política de fomento, así como para realizar tareas de evaluación y control. En definitiva, se ha transformado en un ente coordinador de varias tareas, pero con escasos recursos humanos y financieros. Además, participa en numerosos comités interministeriales (3).

La experiencia muestra que, durante los últimos veinte años, las tareas del ministerio han ido variando significativamente, además que su ejecutivo máximo ha asumido transitoriamente tareas de otras reparticiones, tales como Ministro de Minería y de Energía. Entre los temas prioritarios se pueden señalar: el fomento productivo; la regulación de mercados no competitivos; la innovación y el emprendimiento; el desarrollo de las empresas de menor tamaño; el fomento de la competencia y la política energética, que entra y sale de las responsabilidades ministeriales, dependiendo de la gravedad de la crisis nacional en el sector.

Su subordinación a Hacienda es evidente, el que ejerce la jefatura de la conducción de las políticas económicas.

En definitiva, se trata de un ministerio sin orientación institucional clara. Se han planteado diversas tareas y responsabilidades para definirlo y precisar su ámbito de acción:

- a) La más ambiciosa es asignarle la función de definir la estrategia de desarrollo económico del país, lo cual implica responsabilizarlo de las políticas microeconómicas y del fomento sectorial.
- b) Concentrar su tarea en las políticas de fomento productivo, con lo cual la CORFO tendría un papel meramente operativo y otros ministerios de carácter sectorial también le delegarían la formulación de estas políticas: a las actuales actividades de Pesca y Turismo, se agregarían Minería, Agricultura y Telecomunicaciones y dos sectores que hoy no tienen interlocutor claro en el Gobierno, como son Industrias Manufactureras y Comercio; eventualmente se podría agregar Transportes. Otra de sus funciones preferentes, en el ámbito del fomento, debería ser la atención por las pequeñas y microempresas.
- c) Ser el ministerio encargado de la regulación de los mercados y el fomento de la competencia. El tema regulatorio en Chile constituye un área cercana a la anarquía y, en términos normativos e institucionales, requiere de un reordenamiento profundo.
- d) La defensa a los consumidores es un tema emergente en las políticas públicas. Pese a haber estado ausente hasta hace pocos años, se han registrado importantes avances que es necesario reforzar en el futuro.
- e) Innovación y emprendimiento. Los diagnósticos que se han realizado para explicar el menor crecimiento económico en Chile, a partir de fines de los noventa, señalan atrasos en la calidad de la educación y en la transferencia tecnológica y capacidad de emprendimiento del país. Factor clave en el crecimiento económico. En los últimos años, el Gobierno Bachelet ha realizado un serio diagnóstico sobre este atraso y las medidas necesarias para dar un salto adelante, pero, a pesar de su importancia, la institucionalidad necesaria ha estado pendiente en el Parlamento durante un largo período (4).

Educación y Salud

Entre los ministerios que muestran mayores problemas de gestión están Educación y Salud. En el caso de este último, la reforma más importante que realizó Ricardo Lagos durante su Gobierno, fue la puesta en marcha de una profunda transformación del sector, después de un acucioso análisis de los atrasos existentes, lo cual dio origen a una propuesta integral. Uno de los aspectos centrales que se alcanzó a poner en marcha fue el plan AUGE, un trascendental avance para resolver un aspecto crítico en la salud pública, el enfrentamiento de las enfermedades catastróficas. Junto con realizar importantes transformaciones en el funcionamiento de las isapres y una rápida expansión de la provisión de prestaciones en el sector privado, quedó pendiente otra tarea fundamental: una modificación a fondo en la gestión de la atención de los centros estatales de atención masiva (consultorios y hospitales), que afecta a los segmentos más pobres de la población y cuya ineficiencia se traduce en insatisfacción de la población demandante. Sin embargo, en el Gobierno de Bachelet, los avances han sido mínimos y, más aún, los problemas de gestión en la red pública se han agravado (5).

El origen principal de los atrasos está en la visión estatizante de las autoridades, que han enfrentado los problemas sin efectuar los cambios que resultan perentorios. Sólo con la reciente designación del Ministro Erazo, se observa una mirada diferente frente al inmovilismo anterior.

La situación del Ministerio de Educación es lamentable; también los problemas de gestión han llegado a una situación de crisis permanente. Las continuas protestas estudiantiles reflejan dos síntomas graves: no se solucionan los problemas de mala calidad de la educación, a pesar de mejorías parciales y del incremento del gasto fiscal y, además, se mantiene la desigualdad en el acceso a la educación escolar. La reciente aprobación de la Ley General de Educación y los proyectos en el Parlamento de Calidad de la Educación y de una Superintendencia especializada, pueden significar avances adicionales. Sin embargo, no serán suficientes para resolver muchos temas pendientes, tales como una reestructuración del obsoleto Ministerio; un nuevo régimen laboral para los docentes que establezca estímulos en la carrera docente; una modificación radical de la educación municipal; un nuevo régimen para las universidades estatales y privadas; un nuevo sistema de becas y créditos fiscales que resuelva las inequidades actuales y permita la recuperación de los recursos prestados; mecanismos de fomento que acerquen a las universidades al emprendimiento, las transferencias tecnológicas y la capacitación técnica, entre otros.

Un listado numeroso

Los casos anteriores son solamente ejemplos que podrían continuar con la descripción de otras situaciones. A vía de ejemplo se pueden mencionar las siguientes:

- a) El propuesto Ministerio del Medio Ambiente, postergado a causa de la falta de claridad sobre sus objetivos y ámbito de acción.
- b) La institucionalidad sobre la Innovación para la Competitividad y la asignación de los recursos que incentiven la transferencia tecnológica (FIC).
- c) La creación de un eventual Ministerio de los Alimentos y el destino institucional de la Subsecretaría de Pesca.

- d) La reorganización del Ministerio de Obras Públicas y la reforma de la ley de concesiones, actualmente en el Parlamento.
- e) La tantas veces postergada modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores y la posible creación de una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.
- f) Complementariamente, se hace necesaria una reorganización integral de las respectivas subsecretarías. Durante los últimos años se ha propuesto la creación de una serie de nuevas entidades con este rango, siguiendo la tendencia tan difundida en el país que sostiene, que una entidad administrativa con mayor nivel resuelve los problemas, en circunstancias que puede crear dificultades adicionales, pues el origen de las insuficiencias puede estar en otra dirección, muchas veces en la incapacidad de gestión. Por su parte, "Hacienda" se opondría, por principio, a la proliferación de nuevos feudos, basados en motivos presupuestarios.

Los recursos humanos

Los recursos humanos de la Administración Central presentan un estado de lamentable atraso, a pesar de algunos avances parciales, lo cual genera la necesidad de una transformación profunda en varios aspectos:

- 1.- La designación de autoridades superiores del Gobierno. Ha sido una positiva iniciativa la creación de la Alta Dirección Pública, como instancia para la designación más profesional de los mandos medios de la administración pública, sin embargo, se requieren pasos adicionales:
 - * Ampliar su ámbito de acción, reduciendo el número de cargos en que se mantiene la designación presidencial.
 - * Acortar los tiempos para terminar los procesos de selección.
 - * Flexibilizar el sistema de remuneraciones, de manera que se reduzca el número de vacantes que no se llenan porque los sueldos están fuera de mercado, como ocurre especialmente en el área de la salud.
- 2.- Reemplazo del actual Estatuto Administrativo por una nueva carrera y/o la aplicación del Código del Trabajo. Progresivamente, ha ido aumentando el porcentaje de personal que ocupa cargos a contrata o a honorarios. Si bien esto último permite una mayor flexibilidad laboral, el trabajador estatal carece de derechos fundamentales, tanto individual como colectivamente. Por el contrario, los empleados de planta gozan de una inamovilidad absoluta y, en la práctica, ejercen de hecho un poder sindical no regulado.
- 3.- Enfrentar la situación de retiro de las Fuerzas Armadas y de Orden que, por su especial sistema de promociones, debiera dar lugar a reglas diferentes y así no recurrir a la tradicional postergación del asunto.
- 4.- Crear un fondo especial que estimule el retiro de funcionarios que permanecen en el Estado. Su reducido nivel de jubilación los retiene en sus cargos, aunque su aporte laboral se ve limitado por la falta de estímulos o su obsolescencia.

5.- Mecanismos de capacitación de los empleados públicos. Una carrera funcionaria debe contar con una política de capacitación integral. Se ha planteado que el Sector Público licite entre las universidades el cumplimiento de esta tarea, mediante un contrato de largo plazo, sobre la base de las pautas que diseña el Estado.

A los cambios en el Poder Ejecutivo hay que agregar otras dependencias estatales como el sistema de empresas públicas y todo el sector no gubernamental, desde los poderes Legislativo y Judicial, a la Contraloría y el complejo mundo municipal.

La modernización entraña más que la adaptación de las estructuras organizacionales de las instituciones públicas a nuevos modelos, también requiere del desarrollo de otros campos de estudio y de enfatizar en otros aspectos, como el social o tecnológico que este proceso, necesariamente, debe considerar.

En definitiva, el próximo gobierno, independientemente de la calidad de sus políticas, funcionarios y buenas intenciones, si no genera los cambios, no va a poder proyectarse a un nuevo milenio; el problema es estructural y es necesario recomponerlo.

-
- (1) Andrés Sanfuentes, "Modernización del Estado, el Gobierno Central", Informe N°691, 23/3/09, asuntospublicos.ced.cl
 - (2) Por ejemplo, esas tareas no le fueron encomendadas en el terremoto de Tocopilla, ni en la erupción de Chaitén.
 - (3) La aparición de varios temas transversales de creciente importancia que no tienen lugar en la actual estructura administrativa del Gobierno Central llevó, a comienzos de los noventa, a tratar de resolverlos por la vía los comités interministeriales, pero la experiencia no ha sido muy exitosa, especialmente porque no hay liderazgo ni responsabilidad personal e institucional en el tema, y los recursos presupuestarios están asignados con otra lógica administrativa, y "el que paga la orquesta, ordena la música"
 - (4) Un bloque transversal de parlamentarios regionalistas presionan porque los recursos estatales sean asignados regionalmente en forma predeterminada, en circunstancias que es una de las políticas donde es más clara la conveniencia de una asignación central de los fondos, aunque en definitiva se gasten descentralizadamente; el "cuoteo regional" sería altamente ineficiente. Ante la ausencia de una ley que regule el Fondo de Investigación, las platas son asignadas por la Dirección de Presupuestos con criterios nacionales y no regionales.
 - (5) No se trata solamente de los casos del Hospital de Talca o el de Curepto: existe una generalizada denuncia de mala atención a la población; atrasos en los compromisos del AUGE; paralización en la concesión de nuevos hospitales y en la experiencia de los centros autogestionados; deuda hospitalaria sin control; autoridades directivas en que no hay postulantes idóneos en los concursos para llenar las vacantes, entre las múltiples carencias.