



Informe 789

Economía

08/02/2010

El Ministerio de Economía, un caso para la modernización del Estado

Andrés Sanfuentes

08/02/2010

Economía

El Ministerio de Economía, un caso para la modernización del Estado

08/02/2010

Economía

El sistema tributario chileno y la tarea de la equidad (2ª Parte)

01/02/2010

Política

Presidencialismo de minoría parlamentaria

01/02/2010

Economía

El sistema tributario chileno y la tarea de la equidad (1ª Parte)

26/01/2010

Sociedad

Familia: Resguardar el matrimonio o amparar las diferencias

25/01/2010

Política

¿Qué tipo de oposición será la Concertación? Notas para un debate que viene

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.

Elementos para un diagnóstico

Existe bastante consenso sobre que uno de los elementos que explican que el crecimiento del país se ha ido pausando, es que su progreso bastante generalizado no ha sido acompañado por una readecuación del Estado a la rapidez de las transformaciones que han ocurrido, a pesar de las numerosas iniciativas que se han implementado o están en etapa de ejecución. Una de las entidades gubernamentales que requieren de un rediseño es el Ministerio de Economía, por lo cual en este Informe se realiza un diagnóstico de su situación, para posteriormente examinar las alternativas sobre las cuales se puede esbozar un camino hacia el futuro. Hay que tener presente que el caso descrito no es único en el sector del Gobierno Central; hay otros ministerios que también requieren de una transformación de fondo.

Por otra parte, el proceso de modernización debería cubrir otras instituciones del Estado que en la actualidad no funcionan con una gestión adecuada, a causa del arnés que las estrecha, como es el Parlamento, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, los municipios y las universidades del Estado, entre las principales.

Objetivo del Ministerio

1º A diferencia de la mayoría de los ministerios, el de Economía, Fomento y Reconstrucción (Minecon) no **tiene una finalidad clara, su campo de acción es impreciso, su organización es anómala, su presupuesto es desequilibrado y su personal es muy inestable.**

2º Una encuesta acerca de la finalidad del Minecon (entre entrevistados ilustrados) probablemente arrojaría resultados muy disímiles. Entre las respuestas podrían encontrarse las siguientes:

Se preocupa de la relación del Gobierno con los gremios empresariales.

- Tiene que ver con las políticas sectoriales del Gobierno.
- Determina las políticas de fomento productivo.
- Está ocupado de las PYMES.
- Es el responsable de las políticas microeconómicas.
- Está a cargo de la CORFO y las empresas públicas.

- Le corresponden las regulaciones y la fijación de las tarifas de los servicios básicos.
- Está a cargo de la Pesca.

Esta diversidad señala que en la actualidad no ha logrado definir su rol, ni transmitirlo a la opinión pública. Durante los años más recientes se le han encomendado varias tareas emergentes, que han centrado la atención pública: la energía, el sector acuícola, el emprendimiento, la innovación, la estrategia digital y las "empresas de menor tamaño", incluyendo la eventual creación de una Subsecretaría a cargo del último tema.

Grado de autonomía

3° El Minecon aparece asociado a una serie de temas e instituciones, que orgánicamente aparecen bajo su responsabilidad, pero en la práctica tienen diferentes grados de autonomía:

- Inversiones extranjeras.
- Sistema Nacional de Estadísticas.
- Protección al consumidor.
- Competencia en los mercados.
- Turismo.
- Superintendencia de Electricidad y Combustibles.
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.

Los casos más emblemáticos de autonomía (en la práctica) son los de a) CORFO, con sus filiales (por ejemplo, SERCOTEC) y los Comités que ha formado; y b) la Subsecretaría de Pesca que funciona con una gran lejanía operativa y física del Ministerio.

Aparte de lo anterior, existen algunas entidades que formalmente se relacionan con el Minecon, pero de una manera imprecisa. Como ejemplos, se pueden mencionar la Fundación Chile y la Fundación Empresarial Euro-Chile (1).

4° En la práctica, las tareas que cumple el Ministerio, al no estar definidas explícitamente, dependen del programa del Gobierno en funciones, las instrucciones y prioridades que determine el o la Presidente y las preferencias del Ministro designado. En este sentido, el campo de acción del Minecon en los cuatro Gobiernos de la Concertación ha cambiado por esas circunstancias, además del surgimiento de nuevos temas o urgencias del momento. Lo anterior agudiza aún más los problemas derivados de la estructura organizacional del servicio.

5° En una moderna organización del Estado, es preciso que las distintas fases de la acción pública estén claramente diferenciadas:

- + Definición de las políticas públicas.
- + Ejecución.
- + Evaluación.
- + Control.

En el Minecon no se cumple con este principio básico de administración, pues su dirección superior tiene limitadas posibilidades de ejercer sus tareas, por la falta de claridad de la legislación propia y de las

instituciones bajo su dependencia, muchas de ellas regidas por leyes orgánicas que las transforman en verdaderas repúblicas independientes, al interior de las cuales se cumplen todas o la mayoría de las fases descritas. Un ejemplo ilustrativo es la situación de CORFO, que determina sus propias políticas; además, las ejecuta; carece de muchos controles gracias a su autonomía financiera; y está sometida a débiles evaluaciones.

El presupuesto

6° El Presupuesto del Minecon constituye otra situación especial. Al respecto, se pueden mencionar algunos datos ilustrativos. La ley de Presupuestos de 2010 fijó los recursos financieros en \$ 1.496.635 millones, de los cuales:

- \$ 1.157.183 millones corresponden a CORFO y sus dependencias (el 77,3%), entidad que recibe un relativamente escaso aporte fiscal (\$ 368.434 millones), con lo cual es muy limitada la negociación que tiene que hacer, tanto al interior del Minecon como con el Ministerio de Hacienda.

A lo anterior habría que agregar los presupuestos de gastos de otros dos servicios que también controla CORFO: el Comité Innova Chile (\$ 58.565 millones) y su filial Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), que suma \$ 30.408 millones, con lo cual llegaría al 83,2% la participación de CORFO en los recursos del Minecon.

Los otros servicios tienen presupuestos modestos. El mayor corresponde al Instituto de Estadísticas con \$ 20.497 millones. El resto de los servicios dependientes en total suman \$ 59.903 millones (el 4,1% del total). Por lo tanto, desde el punto de vista del gasto, el Minecon es la CORFO.

- La administración general del Ministerio suma \$ 160.079 millones (el 10,7%). Se dividen en \$ 20.664 millones en la Subsecretaría de Pesca y \$ 139.415 millones en la Subsecretaría de Economía. Sin embargo, en esta última, la mayor parte de los recursos toman la forma de transferencias corrientes destinadas a algunos programas específicos, tales como el Fondo de Innovación para la Competitividad, Desarrollo e Innovación Tecnológica; Eficiencia Energética; y Fortalecimiento de la Estrategia Digital. Los fondos que propiamente se utilizan para las funciones directivas y administrativas son relativamente escasos.

7° La situación presupuestaria va acompañada por insuficiencias en materia de personal en la administración superior del Ministerio. La mayor parte de los profesionales y especialistas tiene una alta rotación, por las causas señaladas anteriormente, a lo cual se suma la carencia de una planta de personal (2) y la variabilidad de las tareas.

Desde este punto de vista las principales responsabilidades del Ministerio, ellas están en la Subsecretaría de Economía (3), la cual no tiene institucionalizada sus funciones. Habría una dificultad seria para dibujar el organigrama de este servicio. A pesar de la función coordinadora del Minecon, carece de una unidad eficaz de apoyo directo al Ministro, tal como ocurre en otros ministerios. Por otra parte, la Unidad de Estudios, recientemente creada, todavía carece de capacidad para el diseño estratégico, el seguimiento del programa, la evaluación de los avances, la realización de estudios y la sistematización de los antecedentes disponibles.

8° Durante los Gobiernos de la Concertación han ido surgiendo numerosos temas que tienen un carácter diferente a la organización tradicional del Estado chileno y que, por lo tanto, es muy difícil que puedan ser asumidos con la actual estructura. Hay varios ejemplos: el medio ambiente, la pobreza, los asuntos indígenas y la transferencia tecnológica, entre ellos. En algunos casos, se creó un ministerio para tomar estos casos, como es MIDEPLAN, que asumió varias tareas transversales, con un resultado cuestionable, como el tema indígena. En otras situaciones, se ha optado por establecer un ente o ministro responsable, que cumple tareas de coordinación entre varias instituciones públicas, como ha ocurrido recientemente con el Ministerio de Economía en los temas de pequeñas empresas, emprendimiento, innovación, entre otros.

Estos comités no han sido exitosos por distintas razones:

- i) resulta clave que el Presidente recalque el liderazgo del ministro responsable y refuerce su capacidad para mantener la prioridad de la iniciativa en el tiempo, de manera tal que cuando la materia reduce su prioridad o pasa de moda, no pierda la atención del responsable, a pesar que tenga que permanecer en el tiempo.
- ii) Por lo general, no han contado con una secretaría ejecutiva permanente, con algunos recursos humanos y financieros estables.
- iii) No se definen de antemano procedimientos sobre frecuencia de las reuniones, obligatoriedad de asistencia, titularidad y suplencia de sus integrantes.
- iv) No hay mecanismos eficientes de implementación de los acuerdos.
- v) Debilidad en el control de las metas.

9° La suma de características anteriores han llevado a que el Minecon sea fundamentalmente una entidad de coordinación de políticas de diversa índole, algunas de carácter transversal, pero donde las atribuciones operativas, el presupuesto y el personal están en otros ministerios no subordinados o en entidades con un alto grado de autonomía.

10° La tarea de coordinación no está debidamente definida ni institucionalizada, a pesar de los intentos realizados mediante comités interministeriales.

Desafíos

El Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet planteó dos innovaciones organizacionales en el Minecon. En primer lugar, el traslado de la Subsecretaría de Pesca al Ministerio de Agricultura, para dar origen al Ministerio de Agricultura y Alimentación (4). Además, se contempló crear una Subsecretaría de Pequeñas Empresas, como parte del Ministerio de Economía, de tal forma que el Ministerio contaría con dos ramas, una dedicada a las pequeñas empresas y otra con el resto de los temas.

El problema central que enfrenta la creación de una nueva subsecretaría es que no resuelve por sí sola los problemas que se han enumerado y crearía uno adicional, la coordinación entre ambas y la repartición de tareas que, en alto grado, se superponen. Desde ese punto de vista no pareció una solución adecuada y en una ley reciente se modificó transformando la actual en Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño.

Una situación diferente es el rango que debe tener una determinada autoridad con el objetivo de dar relevancia a una función, tal como ha acontecido en el pasado con la situación del Director de SERNATUR,

o del Director de Relaciones Económicas Internacionales, para los cuales se sugería otorgarles la designación de subsecretarios, aunque sin cambiar la estructura organizacional. Situaciones similares ocurren con el otorgamiento de rangos de Ministros a las cabezas administrativas de las políticas de medio ambiente (CONAMA), la Comisión Nacional de Energía o con la experiencia en el pasado con CORFO. El programa de Bachelet también estableció que la Comisión Nacional de Energía debería transformarse en un Ministerio, lo que finalmente aconteció a fines de 2009.

Anexo N°1

Dependencias del Ministerio de Economía

1) Subsecretaría de Pesca

- a.- Servicio Nacional de Pesca
 - {Fondo de Investigación Pesquera}
 - {Fondo de Administración Pesquera}
 - {Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal}
 - {Instituto de Investigación Pesquera}

2) Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción

Cuenta con varias Divisiones, Departamentos y Programas bajo su dependencia, algunos de ellos de naturaleza informal.

- a.- Corporación de Fomento de la Producción.
Tiene como filial al Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y varios Comités CORFO, tales como Innova Chile; Sistema de Empresas Públicas (SEP); Centro Nacional de la Productividad y Calidad; Seguro Agrícola; Producción Limpia; Fondo de Innovación Tecnológica BIO-BIO; Agencias Regionales de Desarrollo Productivo; Fondo de Cooperación Sueco; Preindustria; etc.
- b.- Servicio nacional del Consumidor.
- c.- Superintendencia de Electricidad y Combustibles.
 - {Plan de Eficiencia Energética}
- d.- Instituto Nacional de Estadísticas.
- e.- Fiscalía Nacional Económica.
- f.- Servicio Nacional de Turismo.
- g.- Comité de Inversiones Extranjeras.
- h.- Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas.

{Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad}
{Sistema Nacional de Normalización- Instituto Nacional de Normalización}
{Fundación Chile}
{Fundación Empresarial Chile Europa}.
{Corresponde a programas a los cuales se les ha asignado fondos presupuestarios específicos o entidades autónomas que se relacionan con el Gobierno a través del Ministerio de Economía}.

La descripción anterior debe completarse con la situación legal-administrativa de cada entidad o programa.

Además, debe incluirse una descripción del grado de autonomía de cada una y el papel que cumple en la cadena de las políticas públicas: definición de políticas- ejecución-evaluación y control.

-
- (1) En el Anexo N°1 aparece un organigrama simplificado del Minecon.
 - (2) La mayoría del personal profesional está a contrata o a honorarios, por lo tanto, con contratos inestables y carentes de derechos laborales
 - (3) Ahora Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño
 - (4) En definitiva no se implementó.