



Informe 792

Economía

15/02/2010

Una nueva estructura para el Ministerio de Economía

Andrés Sanfuentes

15/02/2010

Economía

Una nueva estructura para el Ministerio de Economía

15/02/2010

Política

Reemplazo de la Ley Reservada del Cobre

15/02/2010

Política

Socialistas democráticos y socialcristianos

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

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.

En un Informe anterior Asuntos Públicos (1), se hizo un diagnóstico sobre el actual Ministerio de Economía (Minecon) y las dificultades que ofrece para llevar a cabo una modernización que lo adecue a los tiempos actuales y a los requerimientos que plantea un crecimiento acelerado del país. Tal como se señaló, este caso puede ser considerado como un ejemplo de la situación que afecta a varios ministerios y otras entidades del Estado.

Algunas definiciones previas

Diseñar una nueva estructura organizacional requiere una serie de definiciones previas acerca de los objetivos y campo de acción sobre la cual se montará. Se puede hacer una enumeración de estos aspectos:

1º Algunos analistas han indicado que el Minecon tendría que ser el ente estatal preocupado de las **políticas microeconómicas** del país, es decir, de canalizar la intervención del Estado en todos aquellos mercados que no funcionan en forma competitiva y, por lo tanto, se requiere su presencia.

Sin embargo, a pesar que es una definición aparentemente clara, puede implicar transformarse en un supra ministerio, pues tendría que asumir una serie de tareas que desarrollan varios ministerios sectoriales.

A diferencia de las políticas macroeconómicas, que son de naturaleza agregada, por lo tanto son de carácter nacional, las políticas macroeconómicas pueden tener diferentes cortes; el primero es de naturaleza sectorial, por lo tanto requiere una especialización muy clara. El segundo es de tipo transversal, incluyendo temas que se han ido incorporando progresivamente a la agenda nacional, pero su tratamiento difiere de la organización actual del Gobierno Central. Incluso se podría pensar en un corte regional, como campo de iniciativas microeconómicas, pero es una segmentación algo forzada. En definitiva, se trata de seleccionar mercados específicos donde las imperfecciones motivan la intervención estatal con el objeto de corregir los elementos que les restan competitividad.

2° Una situación similar ocurre con la propuesta de reunir en este ministerio los **sectores productivos** del país. Este Ministerio de la Producción abarcaría Industria Manufacturera, Minería, Agricultura y Ganadería, Energía, Comercio y Servicios, para dejar fuera el área de la Infraestructura (Construcción, Transporte, Telecomunicaciones y Bienes Nacionales) y otro gran ministerio social (Educación, Salud, Previsión Social, Trabajo y Vivienda). Mantendrían su actual situación varios ministerios: Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Hacienda (a cargo de las políticas macroeconómicas), Justicia, SEGPRES, Secretaría General de Gobierno.

3° Una tercera opción es definirlo como el Ministerio de **Fomento**, lo cual está en consonancia con los orígenes institucionales, "fomentar la producción". En verdad, el nombre "de Economía" es vago y carece de un contenido preciso; por otra parte, "de Reconstrucción" corresponde a otros momentos históricos y no tiene actualidad, aunque pareciera que Chile estuviera en permanente reconstrucción. El término "Fomento" también otorga una cierta vaguedad a las funciones del ministerio, aunque debiera estar entre sus tareas básicas. Entre otras cosas, más del 80% del gasto actual lo realiza a través de la Corporación de Fomento de la Producción.

El término "fomento" también tiene mucha imprecisión, desde el momento que es una tarea que está en la naturaleza del Estado, desde la producción física hasta componentes como la cultura y las artes. La condición de transversalidad de la palabra llevaría a cambiar radicalmente la organización de las tareas de Gobierno, situación que puede presentar más desventajas que elementos positivos. ¿Qué sucede con las funciones de fomento que realizan ministerios tales como Agricultura, Minería u Obras Públicas?

4° Otra alternativa a considerar es determinar las tareas o funciones fundamentales que debe cumplir e incluir entre ellas la **innovación**, que tiene la condición de ser un tema transversal, pero de una importancia creciente hacia el futuro. En el punto 3° ya se efectuaron algunos comentarios que serían pertinentes en este caso. Sin embargo, la tarea de la innovación parece estar entre las preocupaciones centrales de la entidad.

5° Similares características tiene el **emprendimiento**, que ha sido planteado con fuerza como objetivo por el actual Gobierno, aunque desde un punto de vista público carezca de especificidad.

6° Un elemento adicional entre sus funciones primordiales es la atención a las **PYMES, MIPES, MIPYMES**, pequeñas empresas, empresas de menor tamaño, entre las denominaciones que se han empleado últimamente. La variedad de términos refleja la indefinición que todavía se aprecia en las políticas públicas. Sin embargo, si se adopta como definición temática el tamaño de las unidades productivas es necesario establecer un corte definido sobre el sujeto de preocupación. En este sentido parece desaconsejable incluir a las medianas empresas, pues en ese caso se estaría abarcando al 99% del universo empresarial, con lo cual se perdería por completo la necesaria focalización en el diseño de políticas; por otro lado, las medianas requieren una menor atención del Estado desde el momento que pueden participar en condiciones bastante competitivas en los mercados locales. Por otra parte, el término "empresas de menor tamaño" es una forma ingeniosa para evadir una mayor precisión, desde el momento que cada auditor entiende en forma subjetiva el contenido de este concepto.

7° Otro campo importante de preocupación es la **regulación de los mercados**, actividad a la cual actualmente le dedica esfuerzos el Ministerio. Sin embargo, la tarea normativa se confunde o mezcla en muchos mercados con la función de supervisión, a lo cual se agregan los frecuentes cambios de dependencia de las reparticiones (por ejemplo, Energía, Telecomunicaciones y Pesca, en el último tiempo).

Actualmente, las responsabilidades del Minecon en este campo son difusas y poco claras. En parte, es consecuencia de que la función reguladora ha tenido cambios sustanciales durante los últimos años, en buena medida a causa de la privatización de empresas públicas en varios sectores, lo cual ha motivado cambios en las responsabilidades del Estado, que no han sido plenamente asumidos desde el punto de vista institucional.

Si se consideran los servicios de energía, servicios sanitarios y telecomunicaciones, se puede apreciar que no está claro a quién corresponde la fijación de políticas sectoriales, el fomento de las actividades, la fijación de tarifas y el cumplimiento de las normas. En algunas propuestas recientes se considera que la responsabilidad en estos tres sectores debiera radicarse en el Ministerio de Economía, situación actualmente diluida en diferentes instancias, así como crear tres superintendencias en cada sector, lo cual no ocurre en el caso de telecomunicaciones. En general, el ordenamiento institucional es muy casuístico y no obedece a marcos generales.

Una situación similar ocurre con la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca.

8° Una tarea de relevancia es el **fomento de la competitividad**, aunque esta función puede visualizarse como la otra cara de la regulación de los mercados. Esta tarea tiene un mayor grado de imprecisión que otras definiciones anteriores.

9° El ministerio no sólo debe preocuparse de los productores u oferentes, sino también de los compradores, que son los otros agentes que intervienen en los mercados. Por tal motivo, se debe agregar a los **consumidores** entre las áreas de preocupación.

10° Finalmente están bajo la responsabilidad directa o indirecta (a través de CORFO-SEP) las **empresas públicas**, aspecto que no debe olvidarse en el diseño del ministerio. Sin embargo, en la actualidad, están excluidas de la supervisión del SEP algunas empresas como CODELCO, ENAP, BancoEstado, TVN, La Nación y aquellas del sector Fuerzas Armadas y, transitoriamente, Ferrocarriles, Metro y ENAMI. Es decir, los entes empresariales más importantes tienen sus propias normas de operación y grado de autonomía. En todo caso, a "alguien" debería corresponderle dentro del Gobierno la tarea de dictar directrices centrales para todas las empresas estatales, en aspectos tales como sistema de gobierno, designación de directorios y ejecutivos máximos, sistemas de auditoría, formas de control, aprovechamiento de economías de escala, mecánicas presupuestarias, etc.

11° Parece indispensable revisar las relaciones del Minecon con las entidades que están bajo su dependencia, en especial dejar bajo su responsabilidad la fijación de políticas, mientras las tareas operativas deben asignarse a entidades que suman este carácter. También deben establecerse responsabilidades claras entre aquellas funciones que corresponden al Minecon de otras en que sólo le compete una labor de apoyo o colaboración.

Por lo tanto, los puntos 3° a 10° deben ser considerados y analizados entre las funciones principales que debería cumplir el futuro ministerio, así como la importancia relativa que tenga cada uno.

Transición y coordinación

La transformación del Minecon es una tarea compleja desde muchos puntos de vista. Hay algunos aspectos que conviene resaltar:

- + Existen a lo menos dos alternativas de implementación, aunque es indispensable en todos los casos, partir por tener claridad en el diseño definitivo que se pretende establecer para el futuro ministerio. La primera es enviar al Parlamento un proyecto de ley que contemple la reorganización completa de la institución, de manera tal que sea discutido en su integridad. El problema principal es la demora que puede tomar la discusión en una serie de materias que son muy diversas, situación que ocurre con frecuencia en el Congreso cuando se trata de debatir asuntos institucionales, en los cuales los parlamentarios opinan con más propiedad que otros asuntos más técnicos o especializados.

La otra alternativa es enviar un paquete de proyectos que modifican las instituciones más importantes, pero que sea sustentable o separable para las discusiones individuales. En este caso, se debiera empezar por la reforma institucional de CORFO, ya que es la repartición más importante y grande del Ministerio. Sin embargo, por esas mismas características, las resistencias al cambio pueden ser mayores que en otras instituciones de menor tamaño. En todo caso, esta segunda opción requiere que el diseño integral del Ministerio esté claro, de manera de ir caminando en una dirección uniforme, por ejemplo, separando en cada caso las tareas de dictar políticas, ejecutarlas y evaluar las iniciativas.

- + Un proyecto de transformación del Minecom implica el cambio de numerosas leyes y reglamentos existentes, lo cual obliga a un cuidadoso examen de la legislación pertinente.
- + Una tarea de esta magnitud requiere que los responsables de la iniciativa tengan una dedicación importante, sino exclusiva, a su ejecución, lo cual obliga a tener un equipo de especialistas que no se confunda con las tareas habituales de la institución, y a la contratación de expertos en materias concretas que sería necesario resolver. Como etapa previa, resulta indispensable entrevistar a personas que tengan experiencia en la administración del Ministerio, tanto del sector público como del privado.

Los programas presidenciales de Piñera y Frei

Ambos postulantes plantearon propuestas que inciden en el Minecom, por lo cual es adecuado hacer una síntesis de lo que señalan sus programas.

En el caso de Frei, se establece que "Para avanzar en el camino al desarrollo proponemos un fortalecimiento significativo y reforma completa del sistema de fomento productivo, centrado en torno a la transformación del Ministerio de Economía en un Ministerio de Desarrollo. La variedad de objetivos y dispersión institucional del Minecom hacen imposible su gobierno, su coordinación con las agencias que hacen fomento productivo y la evaluación de su desempeño. La idea, fundamentalmente, es hacer que el nuevo Ministerio del Desarrollo sea el responsable político ante la Presidencia; el Congreso y el país, del logro de las siguientes metas". Entre ellas se mencionan:

- El fomento de la innovación.
- El desarrollo de nuevos sectores y nichos de exportación.
- El desarrollo tecnológico y de las ciencias aplicadas.
- El fomento del emprendimiento.

- En las condiciones equitativas para las EMT, revertir la tendencia de decrecimiento en la participación en el empleo.
- El fomento de la competencia en los mercados.
- La supervisión de mercados regulados.

Para estos efectos, pretendía designar un equipo altamente coordinado en las agencias en las que los lineamientos de política emanaran del Minecom. Además, le correspondía establecer un informe de Política de Desarrollo, cuatrimestral y el diseño de una ley de Reforma del Sistema de Fomento Productivo, sin perjuicio de continuar implementando las reformas.

El programa de Piñera

El "Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza" no entra a definir con claridad una nueva institucionalidad para el área económica y es menos específico respecto al Minecom. Sin embargo, al referirse a la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa establece que se creará un Consejo Nacional PYME, que "dependerá del nuevo Ministerio del Emprendimiento y la Innovación, que tendrá como tarea coordinar todos los programas hoy existentes..." Podemos suponer que sería la entidad que reemplace al actual Ministerio de Economía.

En este campo, el eje del Programa de Piñera es "hacer realidad una sociedad de oportunidades que necesita crear una cultura innovadora y emprendedora, que reconozca y valore a las personas que deciden correr riesgos. Aún no hemos creado esa cultura y se continúa castigando a las personas que forman empresas". Los componentes más importantes se refieren a la promoción de las MIPYMES, las empresas públicas y el desarrollo científico y tecnológico.

Parte por señalar que las MIPYMES "son las más afectadas por la actual crisis económica" y las que más "sufren con las trabas burocráticas que hoy existen". Señala cuatro ejes de solución: más financiamiento; reducir el costo de la carga burocrática; disminuir impuestos; y una política de fomento clara y eficaz. Con respecto a la carga burocrática, la propuesta expresa que "promoveremos un Nuevo Estatuto para las PYMES, que fomente su desarrollo y asegure que toda la legislación y regulación que se proponga en el futuro tome en consideración el impacto en ellas". Lo anterior está completamente fuera de lugar, ya que el Estatuto fue promulgado como ley hace pocos meses y asigna al Ejecutivo precisamente esas tareas. Lo mismo sucede con la idea de crear el mencionado Consejo Nacional PYME, mecanismo que también fue establecido en la misma normativa. Por lo tanto, no sería necesario proponer otro ordenamiento.

El Desarrollo Científico y Tecnológico tiene un lugar importante, ya que se le considera fundamental para alcanzar el desarrollo y plantea que Chile se ha quedado atrás. Para incrementar "el nivel de inversión en I+D desde los niveles actuales de 0,7% del PIB a 1,2% del PIB a fines del Gobierno" propone cuatro ejes: 1) perfeccionar la institucionalidad y el marco regulatorio del sector para estimular la creación científica y tecnológica; 2) estimular y desarrollar el capital humano avanzado; 3) programas para la inmigración de científicos al país; y 4) evaluar y optimizar los fondos públicos dedicados a la innovación. En este mismo campo, Piñera plantea aumentar la investigación científica y tecnológica en el mundo de la educación superior, en la cual hay una especial referencia a otorgar más autonomía y visión de largo plazo a CONICYT.

Entre las materias de incumbencia del actual Minecom, se pueden mencionar algunos párrafos que las tratan:

-
- a) Profundizar la libre competencia en todos los mercados y perfeccionar su institucionalidad.
 - b) Intensificar la defensa del consumidor a través del SERNAC.
 - c) Eliminar barreras a la entrada a los mercados y modificar la ley de Quiebras.

Por último, está la propuesta de modernizar las empresas públicas, en que se plantea "transformar el Sistema de Empresas Públicas (SEP) en un holding autónomo, creado con el objeto de exigir el máximo aporte a las empresas controladas por el Estado".

(1) Asuntos Públicos, Informe N° 789.