

Modernización del Estado: ¿Se Justifican los Nuevos Organismos?

Hace algunos días ingresó para su discusión en el Congreso Nacional el proyecto de ley que crea el Consejo de Pueblos Indígenas, sumándose al proyecto de Ministerio y de Agencia de Desarrollo indígenas, recientemente presentados. Este proyecto constituye el decimocuarto mensaje enviado por la administración Bachelet que intenta crear un nuevo organismo dentro de la administración, central o descentralizada, del Estado. Incluyendo estos tres nuevos organismos, de aprobarse todos los proyectos de ley en trámite, tendríamos, al menos conceptualmente, cerca de 20 nuevos organismos públicos.

Se trataría de instituciones de distinta naturaleza, desde ministerios, subsecretarías y consejos, a superintendencias y agencias. Cada una de ellas con sus respectivas nuevas facultades y autoridades, organismos dependientes y recursos públicos. A esto debemos agregarle aquellos organismos, como la Oficina de Defensoría Laboral, que en una dudosa práctica jurídica han sido creados por decreto y no por la vía legal.

¿Representa esto un problema? Si observamos los organismos propuestos fuera del contexto general, se pueden encontrar variados argumentos que justifiquen su creación. Sin embargo, cuando vemos el panorama en su conjunto, esta tendencia parece estar basada en el mito de que la solución de un problema es sinónimo de crear organismos.

No se trata de una objeción *per se* al crecimiento del número de instituciones estata-

les, sino que a las señales que existen detrás, a cómo éstas contribuyen o no a la eficiencia del Estado y a cómo se incorporan a la institucionalidad vigente.

Por ello, es atingente preguntarse si se justifican todos los organismos propuestos y cuáles pueden ser los criterios para tal justificación.

¿La solución a los problemas?

Lo primero que se debe aclarar es que la creación de nuevos organismos públicos no asegura que los problemas se solucionen. Por el contrario, si se hace un mal diseño, pueden generarse nuevos inconvenientes.

Algunos de los problemas más graves enfrentados por el actual gobierno se han traducido en proyectos de ley que pretenden crear nuevos organismos. Así, luego de la “revolución pingüina” del 2006 no sólo se envió un proyecto de ley que sustituía la LOCE por la Ley General de Educación, sino que además implicó sendos proyectos que crean una Superintendencia, Agencia de Calidad, Servicio Nacional y Corporaciones Locales de Educación. Frente a los problemas energéticos la respuesta fue un Ministerio de Energía. Frente al conflicto indígena en la IX Región, se propuso inicialmente una Subsecretaría, la que fue desplazada por el actual proyecto de Ministerio. Con el desastre del Transantiago apareció la idea de una Autoridad Metropolitana de Transporte.

¿Cuánto le podrían costar al país? De los informes financieros de los proyectos, llegamos a una cifra estimada de 118.849 millones de pesos anuales adicionales para el funcionamiento de los organismos, y una cifra estimada de 966 millones de pesos en gastos de implementación.

Esta tendencia no es nueva y así lo revelan Jorge Marshall y Mario Weissbluth¹ en un seminario el año 2007, señalando que “a partir de 1990 se produce un impulso para cubrir las brechas del período anterior, con la creación de organismos para el desarrollo de políticas prioritarias, como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, SERNAM, CONADI, FOSIS, FONADIS, INJUV, AGCI y CONAMA. En estas experiencias hubo una confianza excesiva en que la creación de instituciones por sí sola resuelve los problemas.”

Como señalan estos autores, es ilusorio creer que la sola creación de organismos resolverá los problemas. Si bien en algunos casos se podría justificar, es preocupante que no siempre se encuentre tal justificación y su creación responda a la baja efectividad y eficiencia de los propios organismos en la consecución de sus objetivos o a “señales políticas” para demostrar la importancia de un asunto puntual para el país. El Ministerio Indígena es una muestra patente de ambas situaciones. En un nivel algo distinto, el Ministerio de Energía representa algo similar respecto a “dar señales políticas”.

No es fácil determinar con claridad y detalle el por qué se generan problemas dentro de la administración pública. Son muchos los factores que inciden, entre éstos podemos encontrar desde mal desempeño funcionario a malas políticas públicas y diseños que generan descoordinaciones y conflictos de interés. Así, debe identificarse con precisión cuál es el problema y ver si es que la creación de un organismo colabora, o no, en su solución.

La generación de organismos también se puede explicar por la lógica reguladora bajo la cual se ha actuado en el último tiempo.

Nuestra legislación es abundante y la regulación de ciertos sectores se ha profundi-

zado. Se han dado nuevas atribuciones a organismos públicos y se han impuesto nuevas obligaciones a los cuerpos intermedios. De esta manera, se ha aumentado la carga de trabajo del sector público y se han debido aumentar las dotaciones de personal, por una parte, y crear nuevos organismos, por otra.

Algunas consideraciones

Un primer análisis es cuánto le podrían costar al país. De los informes financieros de los proyectos, llegamos a una cifra estimada de 118.849 millones de pesos anuales² adicionales para el funcionamiento de los nuevos organismos, y una cifra estimada de 966 millones en gastos de implementación. (Ver cuadro n° 1)

En todo caso, existen costos que no son evidentes, asociados a las atribuciones que se les entregarán a los organismos. Veamos algunas situaciones.

1) Se pueden generar problemas de coordinación. La lógica institucional que rige en nuestro país es sectorial, de manera que las grandes áreas temáticas han sido repartidas en ministerios ad hoc: salud, economía, minería, defensa, etc. Sin embargo, esta lógica sectorial se ve superada frente a problemas de naturaleza transversal, que requieren una acción coordinada en distintas materias para poder solucionarlos.

Ejemplos de ellos son los temas medioambientales, la superación de la pobreza o la seguridad ciudadana, que exigen una lógica de coordinación transversal, puesto que de lo contrario además se va difuminando la responsabilidad en su solución, ya que se pueden generar atribuciones duplicadas sin un responsable claro. Desde esta perspectiva, es riesgosa la creación de nuevos ministerios bajo lógicas sectoriales: Energía, Medio Ambiente, Asuntos Indígenas y Juventud y Deportes.

Cuadro N° 1
Listado de nuevos organismos y costos estimados (Peso reajustados al 31 de Octubre de 2009)

	Nuevo organismo	Desde	corriente	Instalación
1	Ministerio de Seguridad Pública	16-06-2006	1.494.337.759	0
2	Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas.	16-06-2006	*	0
3	Autoridad Metropolitana de Transportes.	13-06-2007	2.325.930.200	0
4	Superintendencia de Educación.	04-06-2007	12.264.408.356	0
5	Agencia de la Calidad de la Educación	04-06-2007	2.165.458.200	0
6	Secretaría de Turismo. Consejo de Ministros del Turismo.	08-01-2008	3.449.880.000	0
7	Ministerio de Juventud y Deporte. Dos subsecretarías.	09-01-2008	970.301.867	122.738.047
8	Ministerio de Energía y subsecretaría.	12-03-2008	936.874.010	142.316.360
9	Ministerio de Medio Ambiente y subsecretaría.	03-07-2008	4.449.305.565	0
10	Superintendencia de Medio Ambiente.	03-07-2008	**	0
11	Servicio de Evaluación Ambiental.	03-07-2008	**	0
12	Defensor ciudadano (reforma constitucional)	04-12-2008	***	0
13	Corporaciones Locales de Educación Pública.	10-12-2008	78.835.680.000	0
14	Servicio Nacional de Educación.	10-12-2008	2.640.000.000	0
15	Superintendencia de Obras Públicas.	14-01-2009	2.085.812.626	0
16	Instituto del Patrimonio Cultural	01-09-2009	1.540.316.047	0
17	Ministerio de Asuntos Indígenas	06-10-2009	5.114.629.633	307.473.274
18	Agencia de desarrollo indígena	07-10-2009	****	0
19	Consejo de Pueblos Indígenas	29-10-2009	576.577.000	393.507.551
	TOTAL		118.849.511.265	966.035.232

*Su mayor gasto está considerado dentro del informe financiero del Ministerio de Seguridad Pública.

** Su mayor gasto está contemplado dentro del informe financiero del Ministerio de Medio Ambiente.

*** Se trata de una reforma constitucional por lo que, por ahora, no contempla mayor gasto.

**** Su mayor gasto está contemplado dentro del informe financiero del Ministerio de Asuntos Indígenas.

Fuente: LYD con datos DIPRES. (31-10-09)

2) La creación de nuevos organismos lleva aparejada mucha más burocracia de lo que aparenta y es más que la sola designación de un funcionario. A manera de ejemplo, la existencia de un ministerio implica una estructura adicional que le permita cumplir con sus obligaciones: tendrá a lo menos una Subsecretaría y pueden desconcentrarse en Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), que si no

se limitan en la ley, podrán ser tantas como regiones tenga el país. Existirán nuevas divisiones, departamentos, secciones y oficinas. Las responsabilidades de las autoridades de las Secretarías de Estado serán realizadas con el apoyo de asesores y jefes de gabinete, etc.

3) La lógica reguladora permite mayor discrecionalidad. Algunos de los nuevos órganos serán dotados de atribuciones que les permiten en la práctica ser un regulador paralelo a la ley, a través de sus atribuciones de

fiscalización, interpretación y de dictar normativas. Esto sucederá en el caso de las superintendencias de educación, obras públicas y medio ambiente que se proponen.

Estas superintendencias están bien inspiradas en la idea de ir diferenciando roles dentro de la administración, pero el hecho que no sean independientes y por las atribuciones que se les entregarían, las iniciativas no serían del todo positivas. Así, por ejemplo, la creación de una Superintendencia de Obras Públicas, donde el MOP mantenga sus atribuciones fiscalizadoras no es adecuada.

Adicionalmente, también en el caso de las superintendencias, se estará generando un verdadero “Estado policial”, en el que funcionarios de la Administración han ido adquiriendo facultades asimilables a las de las policías y el Ministerio Público, sin ninguno de sus controles o limitaciones. En efecto, de aprobarse estas superintendencias, se podrán revisar libros, documentos y otra información relevante, ingresar a cualquier lugar que tenga relación con los fiscalizados, citar a declarar e incluso solicitar el apoyo de Carabineros sin la intermediación de un juez.

En la medida que se suman las instituciones que ejercen este rol, habría que pensar en mecanismos que compensen los costos de esta acción en quienes desarrollan actividades económicas, particularmente en empresas de menor tamaño, para las cuales este costo es proporcionalmente mayor.

¿Cómo avanzar?

Los desafíos que enfrenta el Chile de hoy son distintos a los que enfrentó hace 20 años. El contexto actual y global exige mayor rapidez y eficiencia en la determinación y establecimiento de políticas públicas. Es a ello a

lo que el Estado debe dar respuesta, tratando de adecuar su estructura a estos nuevos desafíos. Así, los problemas actuales de la administración no se relacionan tanto con la falta de instituciones o de capital para implementar políticas públicas, sino que con la manera en que ello se está gestionando, existiendo problemas de descoordinación entre organismos responsables y la duplicidad e incompatibilidad de funciones.

Recientemente el “Consortio para la Reforma del Estado”³ hizo entrega oficial del documento “*Un Estado de clase mundial al servicio de las personas*” al Ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, recogiendo el trabajo de más de un año de organizaciones transversales sobre propuestas de modernización del Estado. En este documento se pueden encontrar algunos lineamientos importantes respecto a cómo avanzar en la modernización del Estado, reconociéndose que si bien han existido ciertos avances en materia institucional “tenemos un Estado que descansa en estructuras de mediados del siglo XX que no permiten gestionarlo de manera eficiente y efectiva” y que “ha habido crecimientos inorgánicos de instituciones e iniciativas que son respuestas a problemas reales, pero con soluciones inadecuadas”⁴.

Para enfrentar uno de los principales problemas detectados por el Consortio-, la descoordinación en la ejecución de políticas públicas -, la lógica eminentemente sectorial de nuestras instituciones podría ir flexibilizándose, de manera de establecer objetivos estratégicos frente a los cuales existan claros responsables. Desde esta perspectiva no es necesario que determinados servicios se relacionen exclusivamente con un Ministerio, sino que éste pueda, en virtud de sus objetivos estratégicos, dar órdenes a diferentes servicios para implementarlo.

En el caso de las superintendencias, se estará generando un verdadero “Estado policial”, en el que funcionarios de la Administración han ido adquiriendo facultades asimilables a las de las policías y el Ministerio Público, sin ninguno de sus controles y limitaciones.

Si bien no todos los problemas requieren crear nuevos organismos, en algunos casos justificados puede ayudar. Así por ejemplo, cuando existen dificultades evidentes de compatibilidad de funciones, la división de las mismas, separando organismos, puede ser positiva especialmente si se trata de separar las funciones de organismos que ejercen el rol de normar, multar y luego conocer como jueces y partes, materias que previamente han regulado.

Así sería, por ejemplo, en el caso de una Superintendencia de Obras Públicas bien diseñada e independiente del poder central, que busque solucionar el conflicto de interés que existe dentro del MOP por el hecho de ser mandante y fiscalizador de las concesionarias. Ello es consistente con la mejor distribución del personal y las funciones existentes antes que con entregar iguales funciones a instituciones diferentes.

Así también, podría ser adecuada la concepción de nuevos organismos cuando existen conflictos de interés generados por los programas que son ejecutados por Ministerios. Muchos de estos programas son permanentes y tienen características que los acercan más a un Servicio Público que a un programa. Un ejemplo de ello es la idea de convertir al CONACE en un servicio descentralizado e independiente. En la mayoría de los casos, sin embargo, la solución pasa por asignar la responsabilidad de esos programas a servicios existentes y no ejecutarlos a través de una entidad encargada, en su esencia, en definir políticas antes que en ejecutarlas.

Cuando el problema es derechamente de desorganización, descoordinación o mala ejecución, antes de proponer la creación de nuevos organismos, habrá que revisar las políticas internas, modificar procedimientos o tomar otras medidas de eficiencia.

Es importante entonces pasar de revisar que las cosas simplemente se hagan a que se hagan bien y a medir el impacto de ellas en la consecución de metas claras. De esta ma-

nera, parece una buena idea detener la creación de nuevos organismos y concentrarse en la evaluación de la efectividad de los existentes a través de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, de carácter independiente. No parece extraño pensar en un Estado sujeto a metas y objetivos evaluados periódicamente, con incentivos en el cumplimiento de los resultados evaluados de manera externa.

En conclusión

Aunque algunos de los nuevos organismos propuestos por el gobierno responden aisladamente a los criterios antes señalados, preocupa ver que no exista una política general y coordinada de modernización del Estado en la administración, y se echa de menos el impulso que en su momento lideró el Ministro Pérez Yoma y que hoy está en el olvido.

Las mejores medidas para ir avanzando hacia un Estado eficiente se relacionan directamente con la evaluación que se pueda hacer de dicha actividad y de la mayor flexibilidad que se pueda entregar, sujeta evidentemente a control y transparencia en su aplicación. La creación de nuevos organismos da, al menos, para reflexionar respecto de si se justifican o no dentro del contexto global de los desafíos generales de la administración del Estado y su eficiencia.

¹ Marshall, Jorge y Waissbluth, Mario. "Reforma del Estado en Chile: una oportunidad". En "Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos", Seminario CEP- Expansiva, 18 de enero de 2007.

² Fuente: elaboración propia en base a los informes financieros de los proyectos de ley considerados. www.dipres.cl

³ Se trata de un Consorcio político-técnico pluralista que aspira ser un referente técnico dotado de legitimidad política, que busca aportar en el proceso de reforma del Estado en Chile, integrado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y Centros de Estudio como Libertad y Desarrollo, Instituto Libertad, Expansiva-UDP, Chile 21, CEP, Fundación Jaime Guzmán, Cieplan y ProjectAmerica.

⁴ Consorcio Para la Reforma del Estado: "Un Estado de clase mundial al servicio de las personas", punto 4.